

TEMAS-SUBTEMAS

Auto A-841/25

VICIO SUBSANABLE-Devolver a la Cámara de Representantes la Ley 2381 de 2024 por insuficiencia deliberativa durante el segundo debate surtido en la plenaria de la Cámara de Representantes

SUSPENSION DEL TRAMITE DE CONSTITUCIONALIDAD POR PREJUDICIALIDAD-Procedencia

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Requisitos de claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia

PRINCIPIO DE CONSECUTIVIDAD, PRINCIPIO DEMOCRÁTICO Y LOS DERECHOS DE LAS MINORÍAS-Vulneración por incumplir el deber mínimo de deliberación al declararse la suficiente ilustración de la proposición presentada en la Reforma pensional

PRINCIPIO DEMOCRATICO-Importancia del debate

PRINCIPIO DE CONSECUTIVIDAD EN TRAMITE LEGISLATIVO-Contenido y alcance

DEBATE LEGISLATIVO-Reglas

PRINCIPIO DE CORRECCION FORMAL DE LOS PROCEDIMIENTOS EN EL REGLAMENTO DEL CONGRESO-Objeto

(...) el principio de corrección formal de los procedimientos tiene por objeto subsanar los vicios de procedimiento que sean corregibles, en el entendido que así se garantiza no sólo la constitucionalidad del proceso de formación de las leyes, sino también los derechos de las mayorías y las minorías y el ordenado adelantamiento de las discusiones y votaciones. A su turno, además de la regla de mayorías, el artículo 2 referido incorpora el principio de la regla de las minorías, según el cual el reglamento del Congreso garantiza el derecho de las minorías a ser representadas, a participar y a expresarse tal como lo determina la Constitución.

PRINCIPIO DEMOCRATICO EN LA CONSTITUCION POLITICA-Contenido y alcance

(...) el principio democrático es un eje axial de la Constitución, que se garantiza mediante un complejo de normas transversales a todo el ordenamiento. La democracia es fuente de legitimidad, fundamentación del poder político ejercido por los diferentes órganos del Estado y fundamento de derechos y obligaciones. La jurisprudencia ha reconocido que la democracia tiene una dimensión sustancial y

una dimensión procedimental que guardan una relación inescindible. Dentro de la dimensión procedimental de la democracia, el carácter reglado del proceso legislativo garantiza que en el proceso de construcción de la ley se respeten los derechos de las minorías y el pluralismo. La observancia de las reglas que informan el debate legislativo protege valores sustantivos significativos, y deben ser aplicadas e interpretadas en función de su finalidad democrática.

PRINCIPIOS DE CONSECUTIVIDAD Y PUBLICIDAD EN EL TRAMITE LEGISLATIVO-Garantía del principio democrático

PRINCIPIO DE PUBLICIDAD EN TRAMITE LEGISLATIVO-Contenido y alcance

PRINCIPIO DE PUBLICIDAD EN TRAMITE LEGISLATIVO-Jurisprudencia constitucional

(...) la jurisprudencia de la Corte ha sostenido que la exigencia de publicidad debe aplicarse con flexibilidad, de tal forma que permita diversas modalidades de comunicación de las proposiciones, siempre que estas permitan a los congresistas conocer su contenido de manera previa y suficiente. Entre los mecanismos válidos de comunicación, la Corte ha mencionado de forma no taxativa los siguientes: (i) Publicación en la Gaceta del Congreso, que constituye la regla general; (ii) Lectura oral de la proposición; (iii) Distribución de copias; (iv) Explicación oral detallada; y, (v) Publicación en página Web.

PRINCIPIO DE PUBLICIDAD EN TRAMITE LEGISLATIVO-Vulneración

(...) su vulneración se configura cuando los miembros de las cámaras legislativas no tienen acceso al contenido de los proyectos o proposiciones sometidas a su consideración, o cuando dicho conocimiento es parcial, fragmentario o no ha sido debidamente asegurado mediante los mecanismos oficiales o alternativos de publicidad. En tales eventos, no puede predicarse la existencia de un verdadero debate congresarial, por cuanto se frustra el ejercicio deliberativo que exige la Constitución como manifestación del principio democrático, y se impide a los congresistas ejercer de manera informada y responsable su función de representación. En consecuencia, la aprobación de un texto desconocido implica una ruptura con el principio de publicidad y, en los casos en que la proposición no ha sido sometida válidamente a consideración de la cámara respectiva, comporta también una violación del principio de consecutividad, en tanto se omite materialmente una de las etapas estructurales del proceso legislativo.

PRINCIPIO DE CONSECUTIVIDAD EN TRAMITE LEGISLATIVO-Requisitos

(...) el principio de consecutividad del proceso legislativo exige que un proyecto de ley sea aprobado en el número de debates exigidos por la regulación según su naturaleza y objeto, para cuya validez debe acreditarse que los miembros de la comisión o de la plenaria de la cámara respectiva, tuvieron a su alcance la posibilidad de informarse sobre el contenido del texto normativo objeto de discusión. Por lo tanto, la ausencia de un mínimo de deliberación sustantiva, ya sea por la supresión de etapas, la insuficiencia de la deliberación en un grado tan preponderante que afecte la aprobación del articulado en cuatro debates porque se reemplaza por entero el proyecto sujeto a debate sin que el nuevo texto sea mínimamente debatido, la elusión consciente del debate o la aprobación de textos desconocidos puede comprometer la validez constitucional del proceso.

DEBATE PARLAMENTARIO-Concepto

DEBATE PARLAMENTARIO-Vulneración

La vulneración del debate legislativo se presenta cuando no se cumplen las normas constitucionales y legales que garantizan un proceso deliberativo adecuado en el Congreso de la República. Esta irregularidad puede ocurrir en cualquiera de los debates o incluso en la etapa de conciliación. La Constitución exige que las normas deben ser discutidas en cada fase del proceso legislativo, permitiendo que los congresistas expresen sus opiniones, analicen sus implicaciones y tomen decisiones informadas.

ELUSION DEL DEBATE PARLAMENTARIO-Modalidades formal y material

DEBATE O DELIBERACION EN TRAMITE LEGISLATIVO-Contenido y alcance

DELIBERACION MINIMA-Dimensiones

La doctrina constitucional ha identificado tres dimensiones estructurales del deber de deliberación mínima. En primer lugar, la posibilidad de debatir, pues la jurisprudencia constitucional ha señalado que puede haber debate “aun cuando los congresistas no hagan uso de la palabra o entre las posiciones expresadas no exista controversia”, siempre que se abra formalmente el espacio para discutir el contenido del proyecto en todas las instancias del proceso legislativo. En segundo lugar, la publicidad efectiva de los textos objeto de consideración, que permita su conocimiento y análisis previo por parte de los congresistas, y que asegure una participación informada. Y, en tercer lugar, la garantía de intervención plural, que preserve los espacios de voz y voto de las minorías y de la oposición, y que evite su exclusión mediante mecanismos sustitutivos del debate, como decisiones tomadas por fuera del foro congresarial.

ELUSION DEL DEBATE PARLAMENTARIO-Condición para la configuración

DELIBERACION MINIMA-Garantía

(...) el deber de deliberación mínima garantiza la realización del principio democrático en el proceso legislativo. Aunque no exige una deliberación extensa o exhaustiva, sí impone la verificación de condiciones mínimas que hagan posible el intercambio racional de argumentos y la formación auténtica de la voluntad del Congreso. Su vulneración, cuando impide el cumplimiento de los principios de participación, publicidad y pluralismo, constituye un vicio sustancial del proceso legislativo, susceptible de generar la inexequibilidad de la norma correspondiente.

VOTACION EN BLOQUE DE ARTICULADO DE PROYECTO DE LEY-Condición

(...) (i) previo a la decisión adoptada por la mesa directiva se haya abierto espacio para exponer los argumentos a favor o en contra de acoger la propuesta de votación por partes; (ii) no se haya alcanzado un consenso al respecto entre los integrantes de la respectiva célula legislativa; (iii) del contexto del debate se infiere que con la votación en bloque del articulado no se sacrifican las finalidades sustantivas que se aseguran con la votación por partes, toda vez que, por ejemplo, ni el autor de la propuesta ni los demás participantes en el debate han identificado aquellos contenidos normativos sobre los que tengan una posición diferente a la que sostienen en relación con el resto del articulado, de modo tal que requieran de la votación por partes a fin de expresar su aprobación respecto de unos contenidos y su desaprobación respecto de los demás; o bien cuando los artículos votados en bloque no fueron objeto de proposiciones sustitutivas, aditivas o supresivas durante el curso del debate, que ameriten someterlos a votación de manera separada.

SUFICIENTE ILUSTRACION EN DEBATE PARLAMENTARIO-Causales

VICIOS DE PROCEDIMIENTO EN TRAMITE LEGISLATIVO-Carácter de subsanables e insubsanables

SUBSANACION DE VICIO EN TRAMITE LEGISLATIVO-Finalidad

(...) la figura de la subsanación constituye una manifestación del principio democrático, en tanto permite al Congreso, como órgano representativo, corregir los errores formales en los que haya incurrido, siempre que ello no implique alterar las condiciones mínimas del debate congresarial ni desconocer las garantías sustanciales que rigen la formación de la ley. Su finalidad no es enmendar actuaciones inexistentes ni legitimar la omisión de etapas esenciales, sino asegurar que los vicios de forma que no comprometan el núcleo del principio democrático

puedan ser corregidos en sede constitucional, en beneficio de la estabilidad del orden jurídico.

VICIO DE PROCEDIMIENTO POR ELUSION DE DEBATE Y VOTACION-Jurisprudencia constitucional

VICIO DE TRAMITE LEGISLATIVO-Criterios para determinar cuando es subsanable

VICIO DE TRAMITE LEGISLATIVO-Subsanación durante la revisión de constitucionalidad de la ley

REPÚBLICA DE COLOMBIA



CORTE CONSTITUCIONAL
Sala Plena

AUTO A-841 DE 2025

Expediente: D-15.989

Demanda de inconstitucionalidad en contra de la Ley 2381 de 2024 *“Por medio de la cual se establece el Sistema de Protección Social Integral para la Vejez, Invalidez y Muerte de origen común, y se dictan otras disposiciones”*.

Magistrado Ponente: Jorge Enrique Ibáñez Najar

Bogotá, D.C., diecisiete (17) de junio de dos mil veinticinco (2025)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, en especial las previstas en el numeral 4 y el párrafo del artículo 241 de la Constitución Política y en el artículo 45 del Decreto 2067 de 1991,¹ y con ocasión de la acción pública de inconstitucionalidad interpuesta en contra de la Ley 2381 de 2024, profiere el siguiente

AUTO

¹ *“Por el cual se dicta el régimen procedimental de los juicios y actuaciones que deban surtirse ante la Corte Constitucional.”*

Contenido

I. ANTECEDENTES..... 7

1. La norma acusada 7

2. Los cargos y los argumentos propuestos por la demandante para justificar la censura..... 7

Primer cargo: La actora señaló que el proceso legislativo de la Ley 2381 de 2024 vulneró el artículo 157 de la Constitución Política, que prevé el principio de consecutividad. El cargo se centró en demostrar que la sesión plenaria de la Cámara de Representantes eludió su deber de deliberar adecuadamente sobre el contenido del proyecto de ley, al adoptar de forma irregular el texto aprobado por el Senado de la República sin realizar el debate debido ni permitir una explicación de las diferencias entre ambos textos..... 8

Segundo cargo. La actora sostuvo que el artículo 93 de la Ley 2381 de 2024 violó el artículo 48 de la Constitución Política, al establecer un régimen pensional especial para determinados grupos poblacionales, en contravía de la prohibición expresa contenida en dicho precepto. 9

Tercer cargo. Solicitó a la Corte declarar la exequibilidad condicionada del artículo 84.5 de la Ley 2381 de 2024, en el sentido de que las pensiones solo estarán gravadas con el impuesto sobre la renta en la parte que exceda de 1.000 UVT mensuales, y no anuales, como permitiría la redacción aprobada. 10

3. La actuación procesal 11

4. Intervenciones y conceptos en el proceso de constitucionalidad 12

Síntesis de las intervenciones ciudadanas y de los conceptos de expertos invitados 14

5. Concepto del Procurador General de la Nación 20

II. CONSIDERACIONES 21

6. Competencia 21

7. Cuestión previa: La ineptitud de los cargos segundo y tercero..... 21

8. Formulación del problema jurídico 25

9. Principio democrático, derechos de las minorías y proceso legislativo..... 26

10. Los principios de publicidad y consecutividad como instrumentos para el logro del principio democrático 29

10.1. El principio de publicidad 29

10.2. El principio de consecutividad 32

11. El concepto del debate, su importancia en el proceso legislativo y las irregularidades del debate que pueden conllevar a un vicio del proceso..... 33

12. El deber de deliberación mínima en el proceso legislativo..... 37

12.1. Votación en bloque 39

12.2. Aprobación del texto aprobado por la plenaria de la otra Cámara.....41

12.3. Suficiente Ilustración.....45

12.4. La fijación de reglas de discusión y aprobación por la mesa directiva como manifestación del poder de ordenación del debate y su eventual incidencia en la deliberación democrática45

13. Los vicios subsanables e insubsanables48

14. Análisis del caso concreto53

14.1. Análisis del caso sometido a consideración de la Corte: el proceso de formación de la ley demandada y análisis del primer cargo 53

14.2. Solución del problema jurídico propuesto.....61

14.2.1. Incumplimiento del deber de deliberación mínima por la declaratoria de suficiente ilustración y cierre del debate61

14.2.2. Incumplimiento del deber de deliberación mínima y afectación de los derechos de las minorías por desconocimiento de las reglas de discusión y aprobación fijadas por la mesa directiva para ordenar el debate78

15. El vicio de procedimiento advertido en la formación de la Ley 2381 de 2024 es de naturaleza subsanable.....81

16. Remedio constitucional a adoptar82

Suspensión de la entrada en vigencia de la Ley 2381 de 202486

La configuración de la prejudicialidad.....87

II. DECISIÓN88

I. ANTECEDENTES

1. La ciudadana Paloma Susana Valencia Laserna demandó la inconstitucionalidad de la Ley 2381 de 2024, señalando que debía ser declarada inexecutable por violar, en su trámite, el artículo 157 de la Constitución Política. Al mismo tiempo, indicó que dos artículos de la citada Ley -el 84.5 y el 93- vulneraron el artículo 48 de la Constitución.

1. La norma acusada

2. Se demanda la inexecutable de la Ley 2381 de 2024, la cual una vez sancionada, se promulgó mediante su inserción en el Diario Oficial No. 52.819 del 16 de julio de 2024. En virtud de su extensión, su texto transcribe en el Anexo 1 (Texto de la Ley demandada).

2. Los cargos y los argumentos propuestos por la demandante para justificar la censura

3. La actora presentó tres cargos. Uno de forma y dos de fondo. En su escrito, presentó sus argumentos que se sintetizan de la manera que sigue:

Primer cargo: La actora señaló que el proceso legislativo de la Ley 2381 de 2024 vulneró el artículo 157 de la Constitución Política, que prevé el principio de consecutividad. El cargo se centró en demostrar que la sesión plenaria de la Cámara de Representantes eludió su deber de deliberar adecuadamente sobre el contenido del proyecto de ley, al adoptar de forma irregular el texto aprobado por el Senado de la República sin realizar el debate debido ni permitir una explicación de las diferencias entre ambos textos.

La demandante afirmó que el principio de consecutividad impone una obligación a las comisiones y plenarias del Congreso de estudiar y debatir todos los temas sometidos a su consideración, tanto los propuestos en la ponencia como las proposiciones presentadas durante el trámite. Este deber, según la jurisprudencia citada de la Corte Constitucional, no podía delegarse, ni omitirse, ni posponerse a otra etapa del trámite, ya que hacerlo configuraba un vicio de procedimiento por elusión del debate. La elusión podía ser formal -cuando se omitía el debate o votación- o material -cuando se cumplía formalmente con esos pasos, pero no se expresaba verdaderamente la voluntad política del legislador.

La actora narró que, en el caso *sub judice*, la Cámara de Representantes votó y aprobó, sin debate sustancial, una proposición para acoger el texto completo del proyecto que había sido previamente aprobado por el Senado de la República. Esa proposición fue radicada el 14 de junio de 2024 a las 5:21 p.m. Durante la sesión, se permitió una hora de intervenciones en las que algunos representantes expresaron su postura a favor o en contra de la propuesta, pero ni la coordinadora ponente ni los ministros presentes explicaron las diferencias entre el texto aprobado por el Senado de la República y la ponencia para segundo debate en la Cámara de Representantes. Además, a pesar de existir más de 700 proposiciones radicadas, estas no se discutieron.

La accionante planteó que el artículo 94 del proyecto, relativo a la vigencia de la ley, fue el único tema discutido parcialmente, junto con algunos artículos sin proposiciones. El resto del articulado, según alegó, no fue examinado, a pesar de que se trataba de un proyecto complejo y extenso. La Cámara de Representantes, en su lugar, actuó como una simple notaría del Senado de la República, renunciando a su deber constitucional de deliberar, lo cual vació de contenido el principio bicameral establecido por la Constitución de 1991.

Además, que el Vicepresidente de la Cámara de Representantes declaró de forma anticipada y sin base legal la “suficiente ilustración” para cerrar la discusión sobre la proposición, lo cual impidió a otros representantes continuar con sus intervenciones.

Según la Ley 5 de 1992, esta figura solo podía utilizarse después de tres horas de debate o dos sesiones sobre el mismo tema, lo cual no se cumplió, ya que desde la lectura de la proposición hasta su votación solo transcurrió poco más de una hora.

Por último, la demandante comparó lo ocurrido con el caso analizado en la Sentencia C-415 de 2020, en el cual la Corte Constitucional validó la adopción de un texto de una cámara por parte de otra, pero solo después de que los ponentes explicaran claramente las diferencias entre los textos y de que se garantizara una deliberación suficiente, condiciones que, alegó, no se cumplieron en este caso.

Segundo cargo. La actora sostuvo que el artículo 93 de la Ley 2381 de 2024 violó el artículo 48 de la Constitución Política, al establecer un régimen pensional especial para determinados grupos poblacionales, en contravía de la prohibición expresa contenida en dicho precepto.

La demandante argumentó que el artículo 93 de la Ley 2381 de 2024 creó un trato diferencial en materia pensional para los pueblos indígenas, las comunidades negras, afrocolombianas, raizales, palenqueras y campesinas. Dicho artículo ordenó que todas las menciones a número de años o semanas requeridas para adquirir beneficios pensionales en distintos artículos de la ley debían ajustarse a la baja, con base en la diferencia entre la esperanza de vida general de la población colombiana y la de estos grupos étnicos y sociales. Así, se instruyó al Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) a calcular esa diferencia durante el primer año de vigencia de la ley, y al Ministerio del Trabajo a fijar, según ese resultado, los nuevos requisitos de edad o semanas de cotización para cada grupo.

Afirmó que esa disposición configuró de manera inequívoca un régimen pensional especial, ya que estableció condiciones de acceso a la pensión diferenciadas exclusivamente con base en criterios de pertenencia étnica o social, contrariando la norma constitucional. A su juicio, el artículo 48, modificado por el Acto Legislativo 01 de 2005, había consagrado de forma categórica la prohibición de regímenes pensionales especiales o exceptuados, salvo para la Fuerza Pública y el Presidente de la República, por lo que cualquier excepción adicional resultaba inconstitucional.

Además, la demandante señaló que este régimen especial tenía un impacto significativo, ya que abarcaba un volumen poblacional que, de acuerdo con cifras oficiales del DANE, ascendía a aproximadamente 20 millones de personas, es decir, cerca del 40% de la población nacional. Sostuvo que esta circunstancia agravaba la situación, pues convertía una excepción prohibida en una regla general con cobertura masiva.

También indicó que el artículo 93 otorgaba al Gobierno Nacional una potestad discrecional para modificar periódicamente los requisitos de pensión para estos grupos sin control del Congreso, ya que los ajustes quedaban supeditados a las estadísticas de esperanza de vida producidas por el DANE y a decisiones reglamentarias del Ministerio del Trabajo. En consecuencia, denunció que se abría

una vía para alterar las condiciones pensionales sin intervención legislativa, lo que vulneraba el principio de legalidad y la reserva de ley en materia de seguridad social.

La actora argumentó que el constituyente de 2005 había tenido la intención deliberada de cerrar la puerta a toda clase de regímenes especiales o exceptuados, con la única salvedad de los dos señalados expresamente en la Constitución. Por tanto, al haber introducido un régimen favorable para ciertos sectores étnicos y sociales, el legislador ordinario había desbordado su competencia, violando el ordenamiento superior y generando un trato desigual frente al resto de la población que debía cumplir los requisitos generales para pensionarse.

Tercer cargo. Solicitó a la Corte declarar la exequibilidad condicionada del artículo 84.5 de la Ley 2381 de 2024, en el sentido de que las pensiones solo estarán gravadas con el impuesto sobre la renta en la parte que exceda de 1.000 UVT mensuales, y no anuales, como permitiría la redacción aprobada.

La demandante fundamentó esta solicitud en la protección especial que la Constitución otorga al subsistema de pensiones. Explicó que tanto el artículo 48 de la Constitución como la jurisprudencia constitucional han reconocido que las pensiones no son un privilegio, sino una contraprestación por los aportes hechos durante la vida laboral, y que deben ser protegidas frente a cualquier medida que menoscabe el mínimo vital de los pensionados. Afirmó que el Constituyente ordenó explícitamente mantener el poder adquisitivo de las pensiones y que este mandato justifica un tratamiento tributario más favorable.

La demandante citó la Sentencia C-397 de 2011 de la Corte Constitucional, en la cual el alto tribunal validó la exención del impuesto sobre la renta para las pensiones que no superan las 1.000 UVT mensuales, precisamente por razones de equidad y justicia tributaria. También mencionó otras sentencias que reiteraron esta doctrina, como la C-293 de 2020, en las que se reconoció que tratar de forma idéntica los ingresos salariales y pensionales vulneraría el mandato constitucional de especial protección a la vejez.

En ese contexto, señaló que el numeral 5 del artículo 84 de la Ley 2381, tal como fue aprobado por el Senado y acogido por la Cámara de Representantes, estableció que las pensiones estarán gravadas con el impuesto sobre la renta en la parte que exceda de 1.000 UVT, pero omitió precisar que ese umbral debía aplicarse mensualmente. Indicó que esa omisión abría la posibilidad de interpretar que el límite de 1.000 UVT se refería a un monto anual, lo cual implicaría que pensiones de aproximadamente 3.600.000 pesos mensuales empezarían a tributar, afectando directamente a miles de jubilados de clase media.

La demandante relató que esa omisión fue detectada por el Representante Óscar Darío Pérez, quien lo advirtió en la Plenaria de la Cámara durante la votación del texto del Senado. Explicó que la Comisión Séptima de la Cámara había corregido ese error e incluido expresamente la palabra “mensuales” en la ponencia para

segundo debate, pero esa versión fue descartada cuando se aprobó, sin deliberación suficiente, el texto senatorial que mantenía la redacción ambigua.

Por ello, la demandante solicitó que la Corte declarara la constitucionalidad del numeral 5 del artículo 84, pero condicionada a que se entienda que el límite de 1.000 UVT para la exención del impuesto sobre la renta se aplica mensualmente. Argumentó que, de no hacerse esa precisión, se permitiría una interpretación que llevaría a gravar pensiones medias, lo cual no solo contradice el propósito de la norma, sino que vulnera directamente el principio de protección al mínimo vital y al poder adquisitivo de las pensiones.

Agregó que imponer una carga tributaria adicional a pensionados que ya contribuyeron durante su vida laboral implicaría igualar su situación a la de trabajadores activos, desconociendo las particularidades de su condición. Destacó que esta medida afectaría a sujetos de especial protección constitucional, como adultos mayores y viudas, y que la eventual aplicación del umbral de 1.000 UVT de forma anual erosionaría de manera significativa los ingresos de quienes hoy proyectan su vejez con base en los valores actuales de su pensión.

3. La actuación procesal

4. Mediante Auto del 13 de agosto de 2024, el magistrado sustanciador admitió la demanda al considerar que cada uno de los cargos formulados satisfacía “*las condiciones mínimas de argumentación*”.² En ese mismo proveído, se decretó la práctica de algunas pruebas con el objeto de que los Secretarios Generales del Senado de la República y de la Cámara de Representantes, aportaran los antecedentes del proceso de aprobación del proyecto de ley ulteriormente sancionada y promulgada que permitieran resolver la demanda. Puntualmente, se les pidió allegar copia de los documentos que contenían toda la información atinente al proceso legislativo que surtió la Ley 2381 de 2024. Finalmente, se ordenó que, una vez recibidas las pruebas decretadas, el proceso continuara conforme a lo previsto en los artículos 7 y 13 del Decreto 2067 de 1991. Una vez que las secretarías generales del Senado de la República y la Cámara de Representantes aportaron las pruebas requeridas, el magistrado sustanciador dispuso continuar con el proceso mediante auto del 19 de septiembre de 2024.

5. En lo que tiene que ver con las pruebas recaudadas, *(i)* el 29 de agosto de 2024, el Secretario General del Senado de la República remitió: *a)* copia de algunas Gacetas del Congreso que contenían las discusiones del proyecto de ley, los informes de ponencia, o los textos definitivos aprobados en primero y segundo debate en las respectivas Cámaras (Gacetas del Congreso Nos. 575 de 2023, 1423 de 2023, 1434 de 2023, 1537 de 2023, 114 de 2024, 839 de 2023); *b)* la grabación en video de algunas sesiones en las cuales se observa lo transcurrido en las sesiones del 8, 13 y

² Auto admisorio del 13 de agosto de 2024.

14 de junio de 2023; *c)* certificación sobre las votaciones y de los videos de las sesiones plenarias; y, *d)* copia de los audios, en formato “Mp3”, de las grabaciones de las sesiones en las cuales se surtió el proceso del proyecto de ley. **(ii)** El 29 de agosto de 2024, el Secretario de la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes remitió copia de los audios de las sesiones del 20, 21, 22 y 23 de mayo de 2024. Finalmente, **(iii)** el 5 de septiembre de 2024, el Secretario de la Cámara de Representantes remitió copia de las Gacetas del Congreso Nos. 603 de 2024, 700 de 2024, 717 de 2024 y 973 de 2024. Asimismo, envió copia de los audios y la transcripción de las sesiones realizadas los días 5, 11, 12, 13 y 14 de junio de 2024, en las cuales se surtió el proceso del proyecto de ley en la plenaria de la Cámara de Representantes.

6. Cumplidos los trámites constitucionales y legales anteriormente mencionados, el magistrado ponente registró el proyecto de sentencia el 14 de febrero de 2025. No obstante, en desarrollo del trámite, se advirtió que se encontraba pendiente de decisión un impedimento formulado por la Magistrada Diana Fajardo Rivera desde el 16 de septiembre de 2024. Sin embargo, la Secretaría General de la Corte, mediante Oficio 0276 del 23 de septiembre de 2024, trasladó el expediente a la Procuradora General de la Nación para que rindiera concepto, aunque el término correspondiente aún no había iniciado.

7. Mediante Auto 215 de 2025, la Sala Plena constató que lo ocurrido constituía una irregularidad secretarial y, en consecuencia, declaró fundado el impedimento formulado por la Magistrada Diana Fajardo Rivera y dejó sin efectos el Oficio 0276 de 2024 y el registro del proyecto de fallo del 14 de febrero de 2025. En consecuencia, se ordenó correr nuevamente traslado al Procurador General de la Nación, con el fin de que rindiera concepto dentro del término legal.

8. Con posterioridad a la expedición del Auto 215 de 2025, la Secretaría General de la Corte recibió nuevas solicitudes de convocatoria a audiencia pública por parte de diversos ciudadanos,³ en las que se planteó la conveniencia de realizar una audiencia para ampliar la discusión constitucional sobre los efectos estructurales de la Ley 2381 de 2024. Estas solicitudes fueron puestas en conocimiento de la Sala Plena en la sesión del 27 de marzo de 2025. En criterio de la Sala Plena, la audiencia pública era innecesaria, dado que los hechos determinantes del proceso pueden ser plenamente establecidos a partir de las pruebas e intervenciones obrantes en el expediente, sin necesidad de una diligencia adicional de carácter oral. En consecuencia, ninguno de los magistrados que integran la Sala Plena propuso su realización, conforme a lo dispuesto en el artículo 12 del Decreto Ley 2067 de 1991.

4. Intervenciones y conceptos en el proceso de constitucionalidad

³ Las solicitudes fueron presentadas por los ciudadanos Francisco José Cabrera Perdomo, Luis Fernando Velasco Chaves e Iris Marín Ortiz, y fueron coadyuvadas por los ciudadanos Gustavo Petro Urrego y Elson Rafael Rodríguez Beltrán.

9. Se recibieron diversas intervenciones ciudadanas⁴ y los conceptos de algunos expertos, entidades y organizaciones invitadas. A continuación, se enuncia cada una de estas intervenciones y, posteriormente, se resumirá su contenido.

Inexequibilidad	Exequibilidad
Ángela Betancur	Sindicato Único Nacional de Trabajadores del Sector Financiero y Administradoras de Pensiones -SINTRASECFIN-
Jorge Venencia Villate	César Eliecer Mojica Dorado
Nelson Helber Rodríguez Vargas	Ángela Otavo Herrera, Clotalda Cubillos Cuellar, Lorena García, María Esperanza Martínez Martínez, Sofía Amortigui, María Vásquez, Marina Peláez y Ana Rubiela Gómez.
Carlos Corsi Otálora y Jorge Orlando García Norato	Jairo Chávez
Vidal Vivas Granados	Leticia Truque Vélez
Diego Eduardo Jaimes Moreno	Centrales obreras y Confederaciones de Pensionados
Martha Lucía Ramírez Blanco	Ministerio de Igualdad y Equidad
Harold Eduardo Sua Montaña	Elson Rafael Rodríguez Beltrán
Departamento de Derecho Laboral y de Seguridad Social de la Universidad Externado de Colombia	Carlos Alberto Ballesteros Barón
Elson Rafael Rodríguez Beltrán	Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Antioquia
Silvio León Castaño	Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, Ministerio del Trabajo, Ministerio del Interior, Ministerio de Igualdad y Equidad, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Departamento Nacional de Planeación, Administradora Colombiana de Pensiones y la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado
Silvio León Castaño	Juan Sebastián Ceballos Bedoya y Rodrigo Uprimny Yepes
Diana Sofía Lozada Rebolledo	Movimiento Nacional Cimarrón
Instituto Colombiano de Derecho Tributario (ICDT)	Administradora Colombiana de Pensiones - Colpensiones-
	Defensoría del Pueblo

⁴ Es menester indicar que se recibieron siete escritos de manera extemporánea: (i) Departamento Nacional de Planeación, (ii) Confederación Unión de Trabajadores de Colombia (UTC), (iii) ciudadano Jonathan Guerrero Nieto, (iv) Representante Catherine Juvinao Clavijo, (v) ciudadanos Andrés Nicolás Vera Pabón y Vianey Ferrer, (vi) ciudadano Edgar Orlando Herrera Beltrán y, (vii) Representante Edgar Orlando Herrera Beltrán. En orden de lo anterior, se aclara que ninguno de estos cuenta con la calidad de interviniente.

	Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad -Dejusticia-
--	---

Inhibición	Sin solicitud
Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Antioquia	Armin Josef Sattler González
Conjunta del gobierno	Confederación de la Unión Sindical Colombiana del Trabajo -CTU USCTRAB-
Defensoría del Pueblo	Mauricio Olivera González
	Centro de Estudios Económicos -ANIF-
	Germán Ernesto Ponce Bravo

Síntesis de las intervenciones ciudadanas y de los conceptos de expertos invitados

Argumentos a favor de la inexequibilidad de la Ley 2381 de 2024

Respecto al primer cargo

10. Argumentaron que lo ocurrido en la sesión del 14 de junio de 2024, en la plenaria de la Cámara de Representantes, desconoció el sistema bicameral que caracteriza al Congreso de la República.⁵ Esto porque, aunque el proyecto aprobado por el Senado había sido publicado en la Gaceta del Congreso No. 497 de 2024, este no fue objeto de debate en la plenaria de la Cámara. Además, aunque los representantes habían presentado diversas proposiciones sustitutivas o aditivas sobre el articulado que había sido aprobado en primer debate por la Comisión Séptima Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, estas no se tramitaron.⁶
11. Señalaron que, aunque los representantes habían presentado más de 700 proposiciones a la Secretaría General de la Cámara de Representantes, estas no se leyeron, no se hizo siquiera mención de ellas y, mucho menos se abordó su estudio. Concluyeron que se pretermitió el segundo debate a cargo de la Cámara de Representantes como lo ordena el artículo 157 de la Constitución.
12. Plantearon tres deficiencias en el proceso legislativo. En primer lugar, la proposición para acoger el texto aprobado por el Senado se votó sin que se hubieran debatido ni decidido previamente las proposiciones radicadas sobre el texto que estaba en discusión. En segundo lugar, no se sometió a debate el contenido del texto del Senado, ya que la deliberación se centró en el texto aprobado por la Comisión Séptima de la Cámara, sin que se explicaran de forma suficiente las diferencias entre ambos. En tercer lugar, antes de someter a votación la proposición de acoger el texto

⁵ Intervenciones de los ciudadanos Carlos Corsi Otálora, Jorge Orlando García Norato y Harold Eduardo Sua Montaña.
⁶ Intervenciones de la ciudadana Martha Lucía Ramírez Blanco y del Departamento de Derecho Laboral y de Seguridad Social de la Universidad Externado de Colombia, Diana Sofía Lozada Rebolledo y el experto Germán Ernesto Ponce Bravo, Confederación de la Unión Sindical Colombiana del Trabajo -CTU USCTRAB, Fraydique Alexander Gaitán Rondón y Pedro Alexander Rubio Sánchez.

del Senado, no se otorgó el uso de la palabra a todos los representantes que lo habían solicitado.

Sobre el segundo cargo

13. Argumentaron⁷ que el artículo 93 de la Ley 2381 de 2024 vulnera la Constitución al crear un régimen pensional especial para grupos poblacionales vastos e indeterminados, lo cual está expresamente proscrito. Señalaron que, debido al carácter multiétnico, multicultural y mestizo de la sociedad colombiana, resulta difícil delimitar con precisión a los pueblos indígenas, comunidades negras, afrocolombianas, raizales, palenqueras y campesinas mencionados en la norma. En ese sentido, advirtieron que la indeterminación del universo de beneficiarios dificulta su correcta identificación y aplicación, comprometiendo la seguridad jurídica y la coherencia del sistema general de pensiones.

14. Plantearon⁸ que la norma vulnera el principio de legalidad al delegar en el DANE y en el Ministerio del Trabajo la facultad de definir el número de años o semanas requeridas para acceder a la pensión de manera diferenciada.

Sobre el tercer cargo

15. Indicaron⁹ que el artículo 84.5 de la Ley 2381 de 2024 vulnera los principios de no regresividad y de protección de los derechos adquiridos por los pensionados, al establecer un gravamen mediante el impuesto de renta a quienes perciben más de 1000 UVT anuales. Sostuvieron que esta disposición afecta desproporcionadamente a los pensionados con ingresos bajos y medios, por lo que solicitaron su inexecutable. De manera subsidiaria, propusieron que la Corte declare su exequibilidad condicionada, bajo el entendido de que las 1000 UVT deben interpretarse como mensuales y no anuales, para mantener la coherencia con el régimen anterior y evitar una afectación regresiva.

16. Adicionalmente, solicitaron la inexecutable de la Ley 2381 de 2024 con base en tres argumentos complementarios. En primer lugar, advirtieron que el Gobierno Nacional, por medio de esta reforma, buscaría confiscar los ahorros pensionales de los ciudadanos. En segundo lugar, señalaron que la ley afecta las expectativas legítimas de quienes proyectaban pensionarse con una mesada más alta en Colpensiones, sin haber quedado amparados por el régimen de transición. En tercer lugar, afirmaron que la reforma carece de sostenibilidad financiera, lo cual compromete su viabilidad en el tiempo.

⁷ Intervención del Departamento de Derecho Laboral y de Seguridad Social de la Universidad Externado de Colombia.

⁸ Concepto de Diana Sofía Lozada Rebolledo.

⁹ Intervenciones de Elson Rafael Rodríguez Beltrán, Intervención del ciudadano Carlos Alberto Ballesteros Barón, Departamento de Derecho Laboral y de Seguridad Social de la Universidad Externado de Colombia, Jorge Venencia Villate, Nelson Helber Rodríguez Vargas, Vidal Vivas Granados y Diego Eduardo Jaimes Moreno, Silvio León Castaño-

17. Explicaron que la reforma no contempla medidas estructurales orientadas a ampliar la base de aportantes, lo cual impide garantizar la financiación del sistema adoptado bajo el modelo de pilares. Además, señaló que la reglamentación de dichos pilares no es clara y permite al Gobierno Nacional una implementación amplia sin controles suficientes, lo que agrava la incertidumbre sobre la sostenibilidad del nuevo esquema pensional.

18. Finalmente, el Instituto Colombiano de Derecho Tributario (ICDT) señaló que, durante el proceso legislativo, la ponencia aprobada en la Comisión Séptima de la Cámara corrigió el error del Senado al no aclarar que el límite de 1.000 UVT previsto en el artículo 84.5 debía entenderse como mensual. Aunque el Instituto consideró que el régimen tributario aplicable a las pensiones ya está regulado en el Estatuto Tributario y su Decreto Reglamentario, donde se establece la exención hasta por 1.000 UVT mensuales, advirtió que la redacción de la norma demandada es ambigua. Al suprimir la palabra “mensual”, puede inducirse que el umbral de tributación se refiere a 1.000 UVT anuales, lo que ampliaría injustificadamente la base gravable.

19. Además de los anteriores argumentos afines a los cargos de inconstitucionalidad, agregaron¹⁰ que la ley demandada es regresiva y no resuelve los problemas estructurales del sistema pensional colombiano. Afirmaron que la reforma afecta el derecho fundamental a una vejez digna, y que el proceso legislativo estuvo marcado por la elusión del debate. En conjunto, estos elementos justifican una revisión estricta por parte de la Corte Constitucional sobre la validez sustancial y formal de la ley.

20. Además, alegaron¹¹ que, aunque la reforma pensional busca ampliar cobertura y reducir inequidades, no aborda de manera efectiva la sostenibilidad financiera del sistema. Afirmaron que los cambios en los umbrales del Pilar Contributivo generan un aumento significativo del pasivo pensional, y que el régimen transicional propuesto agrava esta carga en el corto plazo. Además, señalaron que el esquema de reparto adoptado en el Pilar Contributivo es fiscalmente costoso y no corrige disparidades de género ni amplía adecuadamente la base de aportantes.

Argumentos a favor de la exequibilidad de la Ley 2381 de 2024

Sobre el primer cargo

21. Argumentaron¹² que en la plenaria de la Cámara de Representantes se respetaron los derechos de las minorías y se garantizó que los congresistas expresaran su opinión sobre un texto previamente conocido, aprobado por el Senado y publicado

¹⁰ Confederación de la Unión Sindical Colombiana del Trabajo -CTU USCTRAB, Fraydique Alexander Gaitán Rondón y Pedro Alexander Rubio Sánchez.

¹¹ Concepto de la ANIF.

¹² Intervenciones del ciudadano Elson Rafael Rodríguez Beltrán, de las Centrales obreras y Confederaciones de Pensionados, del Sindicato Único Nacional de Trabajadores del Sector Financiero y Administradoras de Pensiones, de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Antioquia, y del Gobierno Nacional, Juan de Dios Mosquera Mosquera, Administradora Colombiana de Pensiones (Colpensiones)

en la Gaceta del Congreso No. 497 de 2024. Sostuvieron que la ponente del informe para segundo debate en la Cámara consignó las propuestas discutidas en la Comisión Séptima, explicó de manera clara el alcance del proyecto y obtuvo la aprobación de su proposición en la sesión del 13 de junio de 2024, lo que dio paso a un debate prolongado sobre las distintas ponencias y la apertura de la discusión general el 14 de junio.

22. Afirmaron que el proceso cumplió con el principio de publicidad, dado que en la sesión del 14 de junio se debatieron aspectos centrales del proyecto, como las proposiciones sobre votaciones individuales de artículos, el contenido del artículo 94 relativo a la entrada en vigencia del sistema, la votación en bloque de algunos artículos y la proposición que proponía acoger el articulado aprobado en segundo debate por el Senado. En caso de existir duda sobre la publicidad o la deliberación, señalaron que debía aplicarse el principio de conservación del derecho y el de *in dubio pro legislatore*, conforme a la jurisprudencia constitucional.

23. Indicaron que los representantes conocían plenamente el contenido del articulado aprobado por el Senado, ya que, además de su publicación en la gaceta, el texto fue entregado físicamente en sus curules antes de la votación. Enfatizaron que la jurisprudencia constitucional no exige una discusión extensiva o exhaustiva para considerar que existió deliberación válida, por lo que no corresponde a la Corte examinar la calidad del debate, sino verificar que se haya permitido su realización en condiciones mínimas.

24. Sostuvieron que, durante el trámite, sí se dio un debate suficiente, en especial en el momento en que se presentó la proposición para acoger el texto del Senado. Afirmaron que se otorgó el uso de la palabra a los representantes que lo solicitaron, incluidos miembros de la oposición, quienes manifestaron su desacuerdo, mientras que otros expresaron su respaldo, antes de proceder a la votación, cuyo resultado fue de 86 votos a favor y 32 en contra.

25. Concluyeron que el proceso legislativo cumplió con los requisitos constitucionales de deliberación, participación y publicidad, y que no se configuraron vicios que comprometieran la validez de la aprobación del proyecto de ley por parte de la Cámara de Representantes.

Sobre el segundo cargo

26. Argumentaron¹³ que el artículo 93 de la Ley 2381 de 2024 se ajusta a la Constitución, en la medida en que establece medidas a favor de grupos históricamente discriminados, como los pueblos indígenas, las comunidades negras,

¹³ Intervención del ciudadano Elson Rafael Rodríguez Beltrán, Ministerio de Igualdad y Equidad, del Sindicato Único Nacional de Trabajadores del Sector Financiero y Administradoras de Pensiones, del ciudadano Carlos Alberto Ballesteros Barón, del Gobierno Nacional y de las Centrales obreras y Confederaciones de Pensionados, Juan de Dios Mosquera Mosquera, Administradora Colombiana de Pensiones (Colpensiones), Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad (Dejusticia).

¹³ *Ibidem*.

afrocolombianas, raizales, palenqueras y campesinas, en desarrollo del principio de igualdad material consagrado en el artículo 13 de la Constitución. Sostuvieron que la diferenciación prevista en la norma no configura un régimen pensional especial prohibido, sino una acción afirmativa justificada por las condiciones particulares de vulnerabilidad de dichas poblaciones.

27. Indicaron que la norma contempla una reducción en la edad de pensión para los grupos beneficiarios, la cual será calculada con base en criterios técnicos y objetivos, lo que justifica que la tarea se haya encomendado al Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), entidad competente para establecer parámetros demográficos confiables y verificables. Con ello, se garantiza que la medida se fundamente en evidencia empírica y no en criterios arbitrarios o discrecionales.

28. Señalaron, además, que la reforma responde a una necesidad estructural del sistema pensional colombiano, cuya cobertura es actualmente reducida. Precisaron que solo una cuarta parte de los trabajadores cotiza al sistema, y de estos, apenas el 18% alcanza a obtener una pensión, lo que evidencia una profunda deficiencia en términos de inclusión y garantía del derecho a la seguridad social en la vejez.

29. Afirmaron que la ley demandada busca corregir estas inequidades al ampliar la cobertura, promover la solidaridad intergeneracional y cerrar las brechas existentes entre quienes acceden y quienes quedan por fuera del sistema. Sostuvieron que la reforma constituye un avance significativo en la garantía efectiva del derecho a la pensión, especialmente para poblaciones en situación de exclusión histórica.

Sobre el tercer cargo

30. La Defensora del Pueblo y Silvio León Castaño sostuvieron que la disposición acusada puede ser constitucional, siempre que se condicione su interpretación en el sentido de que las 1.000 UVT a las que se refiere deben entenderse como mensuales y no anuales, con el propósito de evitar una afectación desproporcionada a los derechos de los pensionados.

Solicitudes que piden a la Corte inhibirse respecto de algunos cargos

Sobre el segundo cargo¹⁴

31. Sostuvieron que el cargo formulado contra el artículo 93 de la Ley 2381 de 2024 carece de certeza y especificidad, en la medida en que no explica de forma clara cómo el enfoque étnico diferencial contenido en la norma vulnera la prohibición de regímenes exceptuados prevista en el artículo 48 de la Constitución, y se limita a afirmar de manera vaga que se trata de un régimen especial, sin

¹⁴ Intervención de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Antioquia, Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Antioquia e intervención conjunta del Gobierno.

confrontar dicha afirmación con la jurisprudencia de la Corte Constitucional, en particular con lo establecido en la Sentencia C-651 de 2015.

Sobre el tercer cargo¹⁵

32. Afirmaron que el tercer cargo formulado contra el artículo 84.5 de la Ley 2381 de 2024 carece de certeza, ya que no se dirige contra una proposición jurídica real y existente, sino contra una interpretación inferida por la demandante, según la cual las 1.000 UVT allí mencionadas tendrían una periodicidad anual, interpretación que no se desprende razonablemente del texto normativo. En el mismo sentido, las Centrales obreras y Confederaciones de Pensionados señalaron que no existe contradicción entre el artículo 84 de la Ley 2381 y el artículo 206 del Estatuto Tributario, ya que la nueva norma mantiene la misma ambigüedad en materia tributaria presente en la Ley 100 de 1993, por lo que debe entenderse que no se ha derogado el artículo 206 y que el cálculo de la exención continúa aplicándose sobre 1.000 UVT mensuales.

Solicitudes adicionales

33. Armin Josef Sattler González presentó argumentos orientados a destacar la existencia de obstruccionismo congresarial durante el proceso de la Ley 2381 de 2024. Sostuvieron que dicho obstruccionismo, ejercido por ciertos sectores del Congreso, tuvo como objetivo impedir la aprobación del proyecto antes de la finalización de la legislatura 2023-2024, lo cual, en su criterio, constituyó una actuación ilegítima contraria al principio democrático.

34. En esa misma línea, los ciudadanos Juan Sebastián Ceballos Bedoya y Rodrigo Uprimny Yepes señalaron que la adopción del texto aprobado por el Senado por parte de la Cámara de Representantes se produjo en medio de maniobras dilatorias que buscaban obstaculizar el avance del proyecto. Afirmaron que la oposición al Gobierno Nacional recurrió a múltiples tácticas para frenar el debate y hacer que la iniciativa se hundiera por falta de tiempo. Según su argumento, el contexto de obstrucción justifica que se flexibilicen ciertos estándares formales en el análisis de constitucionalidad del proceso legislativo.

35. No obstante, indicaron que, en caso de que la Corte llegara a identificar alguna irregularidad en el proceso de aprobación de la ley, esta sería de naturaleza subsanable. En consecuencia, propusieron como medida alternativa que la Corte ordene la devolución del trámite legislativo al Congreso de la República, con el fin de que se repita el segundo debate en la plenaria de la Cámara de Representantes, en condiciones que garanticen un desarrollo adecuado del proceso deliberativo, sin que ello implique necesariamente la declaración de inexequibilidad del texto normativo.

¹⁵ Intervención conjunta del Gobierno Nacional.

36. Adicionalmente, los mismos intervinientes solicitaron a la Corte convocar una audiencia pública para discutir de manera más amplia los aspectos sustantivos y procedimentales de la ley demandada. Sin embargo, esta solicitud fue rechazada por la Corte Constitucional, al considerar que, conforme al artículo 12 del Decreto 2067 de 1991, la facultad para proponer y aprobar la realización de audiencias públicas recae exclusivamente en los magistrados de la Sala Plena, quienes, en este caso, no consideraron necesario adelantar dicha diligencia.¹⁶

5. Concepto del Procurador General de la Nación¹⁷

37. El Procurador General de la Nación, mediante Concepto No. 7433 del 22 de abril de 2025, solicitó declarar la exequibilidad de la Ley 2381 de 2024. Sostuvo que, durante su trámite, no se configuraron vicios procedimentales con entidad suficiente para comprometer su validez constitucional. Afirmó que, aunque la demanda plantea una presunta elusión del debate legislativo en la sesión del 14 de junio de 2024 en la Cámara de Representantes, el análisis integral del proceso demuestra que existió un proceso deliberativo genuino, dentro del cual se garantizó el principio democrático, la participación de las minorías y la publicidad del texto normativo.

38. Respecto del cargo principal, el Procurador destacó que la reforma pensional fue objeto de los cuatro debates ordinarios exigidos por la Constitución, durante los cuales se realizaron audiencias públicas, mesas técnicas, consultas a expertos y amplias deliberaciones. Indicó que la Plenaria de la Cámara dedicó tres sesiones (12, 13 y 14 de junio de 2024) al estudio del proyecto, en las que participaron representantes de distintas bancadas, se debatieron los informes de ponencia, se votaron artículos de forma separada y se discutió ampliamente la proposición que proponía adoptar el texto aprobado en segundo debate por el Senado.

39. Frente a dicha proposición, el Procurador señaló que su aprobación se ajustó a lo previsto en el artículo 134 de la Ley 5ª de 1992, disposición que ha sido avalada por la jurisprudencia constitucional siempre que se cumplan garantías mínimas de deliberación. En su criterio, estas condiciones se cumplieron, ya que la proposición fue leída, explicada y discutida por los congresistas, incluso por miembros de la oposición. La moción de suficiente ilustración fue aprobada tras más de tres horas de debate, de conformidad con el artículo 108 del reglamento del Congreso, por lo que no puede afirmarse que se haya suprimido la discusión congresarial.

40. El Procurador también sostuvo que el texto aprobado era ampliamente conocido por los representantes, dado que había sido adoptado semanas antes por el Senado, publicado en la Gaceta del Congreso y distribuido en las curules. Además, había sido explicado previamente por los ponentes y por la ministra del Trabajo. En

¹⁶ Ante esta solicitud, la Corte concluyó que el análisis de fondo del proceso puede realizarse con base en el material probatorio ya obrante en el expediente, sin que sea indispensable recurrir a una audiencia pública. Según lo reiterado en su jurisprudencia, la función de control constitucional no requiere que toda controversia legislativa se debata oralmente, sino que se resuelva mediante una valoración rigurosa y objetiva de los hechos, dentro del marco legal y probatorio disponible. Por ello, la etapa de instrucción continuó conforme al proceso ordinario.

¹⁷ Concepto remitido por la Procuraduría General de la Nación, el 22 de abril de 2025.

relación con los cargos subsidiarios, consideró que el artículo 93 de la ley no configura un régimen pensional especial prohibido por el artículo 48 de la Constitución, sino que establece una medida afirmativa razonable para poblaciones étnicas vulnerables, con base en sus particulares condiciones de vida.

41. Finalmente, en cuanto al artículo 84.5, expresó preocupación por una posible interpretación regresiva de la norma, en caso de que se entendiera que la exención del impuesto de renta aplica solo a las primeras mil UVT anuales y no mensuales. Por esta razón, solicitó a la Corte adoptar una sentencia de exequibilidad condicionada que preserve la interpretación conforme al marco normativo anterior y al principio de no regresividad. Asimismo, instó a la Corte a fortalecer el principio democrático mediante la fijación de estándares que prevengan el uso obstructivo de herramientas congresariales y, en caso de inexecuibilidad, recomendó valorar el diferimiento de efectos o la habilitación de subsanaciones legislativas para proteger la seguridad jurídica. Posteriormente, mediante escrito del 24 de abril de 2025, el Procurador renunció al término restante para emitir concepto, al haber cumplido ya con su obligación procesal.

II. CONSIDERACIONES

6. Competencia

42. La Corte Constitucional es competente para proferir este auto, con fundamento en lo establecido en el numeral 4 y el parágrafo del artículo 241 de la Constitución, al igual que lo contemplado en el artículo 202 de la Ley 5ª de 1992.

7. Cuestión previa: La ineptitud de los cargos segundo y tercero

43. Antes de resolver sobre la compatibilidad o incompatibilidad de la ley demandada con la Constitución Política, es necesario absolver una cuestión preliminar. En concreto, la Corte debe definir si en el presente caso la demanda es apta sustancialmente, pues la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Antioquia, la Defensoría del Pueblo, el Gobierno Nacional y Colpensiones señalaron que los cargos segundo y tercero -respectivamente- incumplirían los requisitos mínimos de argumentación exigidos por la jurisprudencia constitucional.

44. Al respecto, cabe recordar que el ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad es un derecho político. En efecto, el artículo 40.6 de la Constitución indica que “*interponer acciones públicas en defensa de la Constitución y de la ley*” es una de las formas que los ciudadanos tienen de “*participar en la conformación, ejercicio y control del poder político*”.

45. La Corte se ha pronunciado en diversas ocasiones sobre la conformación de un cargo y ha señalado que presentar las razones por las que se consideran

vulnerados artículos del texto constitucional, por la norma que se ataca, es fundamental para que se pueda analizar de fondo el contenido de la demanda. Esto es así porque el análisis que debe llevar a cabo la Corporación depende del contenido de la propia demanda, pues, la Sala Plena no puede¹⁸ construir un cargo autónomo e independiente, alejado de lo que el actor expuso. De allí que toda demanda deba gozar de *claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia*.¹⁹

46. A su turno, esta Corporación ha indicado que el análisis de aptitud realizado en el auto admisorio por el magistrado sustanciador no compromete el estudio que, sobre el mismo punto, se haga por la Sala Plena de la Corporación al momento de decidir resolver de mérito los cargos en la sentencia. Esto tiene que ver con que, al momento de proferir la providencia, “(...) *es posible tener una apreciación más compleja de la controversia planteada por el accionante, cuestión que está dada, entre otras cosas, por la opinión y el concepto de los intervinientes, de los expertos, de la señora Procuradora General de la Nación y desde luego de los magistrados y magistradas que integran el pleno de la Corporación*”.²⁰

47. Dicho esto, corresponde a la Corte analizar si los cargos segundo y tercero admitidos en el Auto del 13 de agosto de 2024 son aptos. En lo que tiene que ver con el segundo cargo, como ha podido advertirse en el acápite anterior, la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Antioquia afirmó que este cargo carece de especificidad y suficiencia. A su juicio, carece de especificidad porque no señala cómo la norma acusada vulnera la Constitución Política, sino que se limita a afirmar de forma vaga e indeterminada que crea un régimen exceptuado, sin explicar por qué el enfoque étnico diferencial previsto en el artículo acusado infringe la prohibición de regímenes especiales contenida en el artículo 48 de la Constitución, según ha sido interpretada por la Corte Constitucional en la Sentencia C-651 de 2015.

48. Sobre el requisito de suficiencia, señala que este exige, por un lado, exponer todos los elementos de juicio necesarios para habilitar el examen de constitucionalidad de la norma acusada; y por otro, alcanzar un mínimo grado de persuasión, esto es, generar una duda razonable sobre su validez. En este caso, la demandante se limitó a afirmar que el artículo 48 prohíbe establecer sistemas pensionales con condiciones diferenciales para grupos poblacionales especiales, pero no cumplió con la carga de explicar con suficiencia qué se entiende por régimen especial o exceptuado ni cómo la norma acusada configura uno en contravía de la Constitución. En consecuencia, al no desarrollar argumentativamente su acusación, no logra suscitar una duda mínima sobre la constitucionalidad del artículo 93 de la Ley 2381 de 2024.

¹⁸ Ello es independiente de la competencia atribuida a la Corte por el artículo 22 del Decreto 2067 de 1991, conforme al cual la Corte puede revisar la norma demandada con cualquier norma de orden constitucional. En caso de que la norma demandada resulte trasgresora de la Constitución, la Corte deberá disponer su inexecutable. En este caso, la Corte puede fallar sobre la base de cargos no expuestos en la demanda.

¹⁹ Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-295 de 2021.

²⁰ Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-128 de 2023.

49. Por su parte, la Defensoría del Pueblo afirma que el cargo carece de certeza porque parte de una interpretación subjetiva y errónea de la norma demandada. Sostiene que la modificación cuestionada no crea un régimen autónomo, sino que simplemente establece un trato diferencial dentro del régimen general, en condiciones que respetan sus principios y criterios de sostenibilidad. Además, la accionante no explica de qué forma el beneficio en cuestión configura un nuevo régimen especial ni demuestra cómo compromete la sostenibilidad financiera del sistema pensional. Al no cumplir con estas exigencias, el cargo no alcanza el estándar mínimo de certeza requerido para activar un juicio de constitucionalidad.

50. La Sala Plena considera que el cargo no cumple con los requisitos de certeza, especificidad y suficiencia.

51. En primer lugar, carece de certeza, por cuanto la acusación no se dirige contra el contenido normativo que se desprenda de la disposición demandada, sino contra una interpretación subjetiva y extrapolada de su alcance. La accionante parte de la premisa según la cual la norma objeto de reproche crea un régimen pensional exceptuado, sin que de su tenor literal se derive tal consecuencia. La norma acusada no instituye un sistema autónomo de afiliación, cotización o beneficios pensionales para los grupos poblacionales mencionados, sino que establece un trato diferencial al interior del régimen general, ajustando ciertos parámetros (edad o semanas de cotización) en razón de diferencias estructurales en esperanza de vida. Esta previsión se trata de una modulación interna del régimen general, por razones de equidad material.

52. En segundo lugar, el cargo carece de especificidad, ya que no identifica de manera clara ni argumentada la forma como la disposición vulnera la Constitución Política. La demanda se limita a sostener, de manera genérica, que el artículo impugnado contraviene la prohibición de establecer regímenes especiales contenida en el artículo 48 de la Constitución, sin exponer por qué una medida de enfoque diferencial étnico implica, por sí sola, la configuración de un régimen exceptuado. Esta afirmación, además de vaga, desconoce la diferencia sustancial entre un régimen pensional especial o exceptuado, que opera como subsistema autónomo, y la introducción de condiciones diferenciadas dentro del régimen general. En ese sentido, la demandante omite considerar que la disposición cuestionada incide exclusivamente sobre aspectos puntuales de acceso o cómputo en diversos artículos del sistema general (artículos 3, 17, 18, 32, 36, 37, 39, 42, 43, 47, 51 y 76 de la Ley 2381 de 2024), sin sustraer a los grupos beneficiarios del marco normativo común, ni alterar las reglas estructurales del sistema.

53. Finalmente, el cargo carece de suficiencia, en tanto no proporciona los elementos normativos ni argumentativos necesarios para habilitar el juicio de constitucionalidad. Para cumplir con este requisito, era indispensable que la demanda ofreciera razones de orden constitucional que al menos suscitaran una duda mínima sobre la validez del precepto demandado. Sin embargo, la argumentación presentada se limita a invocar la cláusula general del artículo 48 superior, sin

desarrollar su posición, ni explicar cómo la medida acusada encuadra en esa categoría. Al no sustentar en qué consiste la infracción constitucional alegada, ni justificar por qué una corrección técnica de requisitos cuantitativos aplicable dentro del régimen general equivaldría a un régimen autónomo, el cargo no alcanza un mínimo nivel de persuasión.

54. Ahora bien, en relación con el *tercer cargo*, la Sala observa que El Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, el Ministerio del Trabajo, el Ministerio del Interior, el Ministerio de Igualdad y Equidad, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Departamento Nacional de Planeación, la Administradora Colombiana de Pensiones y la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado y Colpensiones de manera conjunta indicaron que carece de certeza. Esto dado que la demandante interpretó de manera errada el artículo 84.5 de la Ley 2381 de 2024, pues este no modificó el límite a la exención del impuesto sobre la renta a las pensiones de 1.000 UVT mensuales a 1.000 UVT anuales. Incluso, el numeral 5 acusado empleó la expresión “[t]odas las pensiones”, cuyo reconocimiento, se materializa a través de un pago mensual (mesada), sometido a dicho margen o tope.

55. Esta Corte comparte esa apreciación, toda vez que el artículo 84.5 censurado debe leerse en conjunto con lo dispuesto en el numeral 5 del artículo 206 del Estatuto Tributario, según el cual, estarán gravadas con el impuesto sobre la renta y complementarios las pensiones “(...) *sólo en la parte del pago mensual que exceda de 1.000 UVT. (...)*”.²¹

56. Si esto es así, a la luz de lo dispuesto en el artículo 206 de las normas que integran y componen el denominado Estatuto Tributario, podría entenderse de manera razonable que las 1000 UVT a que hace referencia la norma demandada, son mensuales y no anuales. En esa medida, la actora asignó al artículo objeto de censura un sentido y alcance que este, *prima facie*, no tiene.

57. Esta interpretación se refuerza con la lectura del Concepto No. 100208192-772 del 16 de septiembre de 2024, emitido por la Subdirección de Normativa y Doctrina de la DIAN. Allí se indicó que las 1000 UVT mencionadas habrán de entenderse mensuales, y para ello se acudió a las siguientes razones:

“(...) 9. (...) no se evidencia un cambio sustancial en el tratamiento de la exención respecto a la ley anterior, ya que la nueva ley [2381 de 2024] no introduce un límite diferente ni establece una directriz específica sobre la periodicidad del cálculo de la renta exenta. De hecho, el numeral 5 del artículo 206 del Estatuto Tributario, mantiene el mismo límite de 1000 UVT, calculado de forma mensual y que en definitiva es el mismo que se consagra en el artículo 135 de la Ley 100 de 1993.

²¹ Estatuto Tributario. Artículo 206.

10. Por otro lado, el artículo 95 de la Ley 2381 de 2024, deroga las disposiciones que le sean contrarias. Sin embargo, no hay una contradicción evidente entre la nueva ley y los numerales 5 de los artículos 135 de la Ley 100 de 1993 y 206 del Estatuto Tributario. Dado que la nueva ley no establece explícitamente la periodicidad para el cálculo de la renta exenta, la ausencia de una especificación no implica un cambio en la práctica previa, que ha sido aplicar este límite de manera mensual.

11. Por lo tanto, considerando que la Ley 100 de 1993, el numeral 5 del artículo 206 del Estatuto Tributario y la Ley 2381 de 2024 mantienen el mismo límite de 1.000 UVT para la exención de pensiones, y que no existe una disposición contraria en la nueva ley que modifique este tratamiento en términos de periodicidad, no se configura una derogatoria de las normas anteriores. Al contrario, la interpretación y normativa vigente llevan a concluir que la ley se ajusta a las normas vigentes de considerar el límite como mensual, asegurando una consistencia en la aplicación de las normas tributarias".²² (Subrayas fuera de texto).

58. En segundo lugar, el cargo también adolece de pertinencia. La accionante plantea que la autoridad tributaria podría, en el futuro, interpretar que las 1000 UVT a las que alude el artículo 84.5 de la Ley 2381 de 2024 corresponden a un cálculo anual, y no mensual. Sin embargo, esta afirmación parte de una hipótesis meramente especulativa, que no se desprende del texto normativo y que, además, puede ser razonablemente descartada con la lectura integral del concepto normativo previamente citado.

59. En ese sentido, la demanda no se dirige contra el contenido concreto de la disposición impugnada, sino contra un temor individual respecto de su eventual aplicación, lo cual impide considerar el cargo como pertinente desde una perspectiva constitucional.

Por las razones expuestas, dado que el segundo y tercer cargo carecen de aptitud, esta Corte continuará su análisis de fondo únicamente respecto del primer cargo.

8. Formulación del problema jurídico

60. De conformidad con el cargo propuesto, la Sala considera que el problema jurídico que debe resolver en esta oportunidad es el siguiente: en el proceso de aprobación de la Ley 2381 de 2024 ¿la Cámara de Representantes desconoció el principio de consecutividad previsto en el artículo 157 de la Constitución Política al aprobar la proposición de adoptar el texto aprobado por la plenaria del Senado de la República del proyecto de ley No. 293-23 Senado y No. 433 -24 Cámara?

²² Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales. Concepto No. 100208192-772 del 16 de septiembre de 2024. Este concepto fue remitido a la Corte Constitucional en el marco de la demanda de inconstitucionalidad D-16.004. Puede ser revisado en el siguiente enlace: <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=91006>

61. En caso afirmativo, se debe establecer si aquel vicio es subsanable y procede la aplicación del parágrafo del artículo 241 de la Constitución, en concordancia con el artículo 202 de la Ley 5ª de 1992.

62. Para responder al problema jurídico formulado, la Sala abordará los siguientes temas: i) principio democrático, derechos de las minorías y proceso legislativo; ii) los principios de publicidad y consecutividad como instrumentos para el logro del principio democrático; iii) el concepto del debate, su importancia en el proceso legislativo y las irregularidades del debate que pueden conllevar a un vicio del proceso; iv) el deber de deliberación mínima en el proceso legislativo; v) la fijación de reglas de juego por la mesa directiva como manifestación del poder de ordenación del debate y su eventual incidencia en el principio de deliberación democrática; y vi) los vicios subsanables e insubsanables. Hecho esto, la Corte procederá a resolver el problema jurídico propuesto.

9. Principio democrático, derechos de las minorías y proceso legislativo

63. El artículo 157 de la Constitución impone la condición necesaria de que se surtan dos debates en cada una de las cámaras para que un proyecto se convierta en ley. Específicamente, un primer debate en la correspondiente comisión permanente de cada cámara y un segundo debate en la plenaria de cada cámara. Estos debates deben ser completos e integrales para que lo aprobado tenga validez.²³ La única excepción a esta regla es el caso de sesión conjunta de las comisiones permanentes de cada cámara, que de conformidad con lo preceptuado en el artículo 169 de la Ley 5ª de 1992, tiene lugar en dos eventos: (i) por disposición constitucional, para dar primer debate al proyecto que contiene el Plan Nacional de Inversiones y al proyecto que contiene el presupuesto de rentas y ley de apropiaciones;²⁴ y, (ii) por solicitud del Gobierno, cuando el Presidente de la República envía mensaje de urgencia respecto del proceso de un determinado proyecto de ley que esté siendo conocido por el Congreso.²⁵ De esta forma, se garantiza el principio democrático y se realiza el Estado Social y Democrático de Derecho.

64. La Constitución Política constituye el fundamento de un marco jurídico democrático y participativo.²⁶ Así, su artículo 1º prevé que Colombia es un Estado Social de Derecho, y se organiza en forma de República unitaria, democrática, participativa y pluralista. La democracia es eje axial del sistema jurídico colombiano, y es al mismo tiempo *fuerza de legitimidad*, en tanto fundamentación del poder político ejercido por los diferentes órganos del Estado; *fundamento de derechos y obligaciones*, pues de ella se derivan el reconocimiento y tutela de los derechos de participación de los individuos y la sociedad en la conformación y control del poder

²³ Cfr., Corte Constitucional, Sentencia C-702 de 1999.

²⁴ Constitución Política, artículos 341 y 346, respectivamente.

²⁵ Constitución Política, artículo 163.

²⁶ Preámbulo de la Constitución Política.

político, y la imposición de deberes de protección a cargo del Estado y los particulares; y la *forma de organización del ejercicio del poder*.²⁷

65. Desde su jurisprudencia temprana, la Corte Constitucional ha resaltado la relevancia de la democracia en el cambio constitucional de 1991 y la pretensión del constituyente de que esta se materialice e impregne todas las instancias sociales.²⁸ El modelo democrático previsto en la Constitución Política tiene una dimensión sustantiva y una dimensión procedimental relacionadas de forma inescindible.²⁹ Dentro de la dimensión sustantiva se encuentran principios materiales como la dignidad humana, la libertad, la igualdad y el pluralismo. A su turno, dentro de los elementos propios de la democracia procedimental, se encuentran principios estructurales como la participación, la representación, la adopción de decisiones por mayoría, el respeto por las minorías, la prohibición de la arbitrariedad y el principio de imparcialidad.³⁰

66. La dimensión procedimental de la democracia guarda un vínculo inescindible con el pluralismo y los derechos de las minorías. En el contexto de un Estado de Derecho en el que el principio de legalidad opera como límite al poder estatal, mecanismo para materializar la interdicción de la arbitrariedad y garantía de las libertades individuales, el carácter reglado del proceso legislativo resulta esencial para dotar de legitimidad el ejercicio del poder público y asegurar que se tengan en cuenta las distintas visiones de los grupos que conforman la sociedad.³¹

67. En la Sentencia C-168 de 2012, reiterada recientemente en la Sentencia C-420 de 2024, la Corte indicó que las reglas que rigen y ordenan el debate legislativo³²

²⁷ Cfr., Corte Constitucional, Sentencias C-150 de 2015, y C-269 de 2014, entre otras.

²⁸ En la Sentencia C-089 de 1994 esta Corte indicó que “(...) El fortalecimiento y la profundización de la democracia participativa fue el designio inequívoco de la Asamblea Nacional Constituyente, luego traducido en las disposiciones de la Carta Política que ahora rige el destino de Colombia y de las que se infiere el mandato de afianzar y extender la democracia tanto en el escenario electoral como en los demás procesos públicos y sociales en los que se adopten decisiones y concentren poderes que interesen a la comunidad por la influencia que puedan tener en la vida social y personal. // La democratización del Estado y de la sociedad que prescribe la Constitución no es independiente de un progresivo y constante esfuerzo de construcción histórica que compromete a los colombianos - en mayor grado, desde luego, a las instituciones públicas y a los sujetos privados que detentan posiciones de poder social o político - y de cuyo resultado se derivará la mayor o menor legitimidad de las instituciones, no menos que la vigencia material de la Carta y la consecución y consolidación de la paz pública.”

²⁹ “La constitución rígida, la separación de las ramas del poder, la órbita restrictiva de los funcionarios, las acciones públicas de constitucionalidad y de legalidad, la vigilancia y el control sobre los actos que los agentes del poder llevan a término, tienen, de modo inmediato, una única finalidad: el imperio del derecho y, consecuentemente, la negación de la arbitrariedad. Pero aún cabe preguntar: ¿por qué preferir el derecho a la arbitrariedad? La pregunta parece necia, pero su respuesta es esclarecedora de los contenidos axiológicos que [el Estado de Derecho] pretende materializar: porque sólo de ese modo pueden ser libres las personas que la norma jurídica tiene por destinatarias” Corte Constitucional, Sentencia C-179 de 1994.

³⁰ Cfr., Corte Constitucional, Sentencia C-674 de 2008.

³¹ “[l]a idea de democracia de base pluralista cuestiona el hecho de que cualquiera pueda erigirse en representante de los intereses de todos e invita a generar mecanismos adecuados para que diferentes intereses y visiones sean tenidos en cuenta al adoptar las decisiones que a todos atañen. Por ello, en los estados contemporáneos la voz del pueblo no puede ser apropiada por un solo grupo de ciudadanos, así sea mayoritario, sino que surge de los procedimientos que garantizan una manifestación de esa pluralidad” Corte Constitucional, Sentencia C-141 de 2010.

³² En este sentido, la Ley 5ª de 1992 contiene reglas respecto de: i) la definición legal de debate (artículo 94, inciso 1º); ii) el momento de iniciación y de terminación del debate (artículos 94, inciso 2º, 157 y 176); iii) el quórum deliberatorio y decisorio (artículos 95, y 117 a 119); iv) la intervención de los congresistas en el debate de proyectos de ley y de actos legislativos (artículos 96 a 105); v) el trámite de las ponencias (artículos 150, 153, 156, 157, 171,

concretan principios relacionados con: i) la garantía para la formación y expresión de la voluntad legislativa de manera libre e ilustrada; ii) el respeto, tanto de la regla mayoritaria, como de los derechos de las minorías; iii) la suficiencia de las oportunidades deliberativas; iv) la publicidad de los asuntos debatidos, no solo como presupuesto para el debate entre los congresistas, sino como derecho de la ciudadanía general, o el respeto de la función representativa y deliberativa que cumplen los congresistas.³³

68. El artículo 2 de la Ley 5 de 1992, prevé una serie de principios que deben orientar la interpretación y aplicación de las normas que integran el reglamento del Congreso. En particular, se refiere al principio de corrección formal de los procedimientos, que tiene por objeto subsanar los vicios de procedimiento que sean corregibles, en el entendido que así se garantiza no sólo la constitucionalidad del proceso de formación de las leyes, sino también los derechos de las mayorías y las minorías y el ordenado adelantamiento de las discusiones y votaciones. A su turno, además de la regla de mayorías, el artículo 2 referido incorpora el principio de la regla de las minorías, según el cual el reglamento del Congreso garantiza el derecho de las minorías a ser representadas, a participar y a expresarse tal como lo determina la Constitución.

69. Si bien la Constitución Política y la Ley 5 de 1992 prevén que las decisiones legislativas se adoptan por mayorías, lo cierto es que los derechos de las minorías también son reconocidos y protegidos por la Constitución Política. En particular, las reglas que regulan los debates legislativos son instrumentales para la protección de las minorías. Entre esas reglas se cuentan, por ejemplo, la posibilidad de intervenir en los debates, de ser designados ponentes de una iniciativa,³⁴ o las reglas del *quórum* tanto decisorio como deliberativo, en el cual la participación de las minorías puede llegar a ser determinante con miras a lograr la aprobación de un proyecto. La jurisprudencia ha reconocido que estos mecanismos brindan canales deliberativos para que dentro de la Rama Legislativa se actúe en consideración del bien común y los fines del Estado, que incluyen la protección de las minorías.³⁵

70. En todo caso, la jurisprudencia constitucional ha indicado que la aplicación de estas reglas, y de todas las demás que informan el proceso legislativo no tiene un valor en sí mismo. Las reglas del proceso legislativo deben interpretarse al servicio del fin sustantivo que cumplen. Desde la Sentencia C-055 de 1995, esta Corte indicó que la interpretación de las mencionadas reglas no debe hacerse *“en el sentido de que su función sea la de entorpecer e impedir la expedición de leyes, o dificultar la libre discusión democrática en el seno de las corporaciones representativas, pues ello equivaldría a desconocer la primacía de lo sustancial sobre lo procedimental.”*

174, 175 y 176); vi) el trámite de las proposiciones (112 a 115) ; vii) las enmiendas a los proyectos (artículos 160, 161, 162, 177, 178 y 179) o viii) la forma de conciliar las diferencias entre lo aprobado en una y otra Cámara, en los términos del artículo 161 de la Constitución (artículos 186 a 189) .

³³ Cfr., Corte Constitucional, Sentencia C-420 de 2024 que reitera la Sentencia C-168 de 2012.

³⁴ La Ley 974 de 2005 exige que, por ejemplo, cuando una ponencia sea colectiva, la Mesa Directiva debe garantizar la representación de las diferentes bancadas.

³⁵ Cfr., Corte Constitucional, Sentencias T-110 de 2016, y SU-150 de 2021.

Ahora bien, el reconocimiento del principio de instrumentalidad de las formas no implica que las formas procesales en general, y las normas constitucionales que rigen la aprobación de las leyes en particular, sean irrelevantes y puedan ser ignoradas, o flexibilizadas al punto de ser vaciadas de contenido. Por el contrario, ellas son importantes y deben ser respetadas, precisamente porque protegen valores sustantivos significativos.

71. En suma, el principio democrático es un eje axial de la Constitución, que se garantiza mediante un complejo de normas transversales a todo el ordenamiento. La democracia es fuente de legitimidad, fundamentación del poder político ejercido por los diferentes órganos del Estado y fundamento de derechos y obligaciones. La jurisprudencia ha reconocido que la democracia tiene una dimensión sustancial y una dimensión procedimental que guardan una relación inescindible. Dentro de la dimensión procedimental de la democracia, el carácter reglado del proceso legislativo garantiza que en el proceso de construcción de la ley se respeten los derechos de las minorías y el pluralismo. La observancia de las reglas que informan el debate legislativo protege valores sustantivos significativos, y deben ser aplicadas e interpretadas en función de su finalidad democrática.

10. Los principios de publicidad y consecutividad como instrumentos para el logro del principio democrático

72. El proceso legislativo está regulado por un conjunto de disposiciones que, partiendo del texto constitucional, encuentran desarrollo en la ley orgánica del Congreso que determina la conformación y el funcionamiento del Congreso y de cada una de sus cámaras. Esta normativa configura un proceso complejo, compuesto por múltiples etapas secuenciales e interdependientes, orientado a asegurar la deliberación democrática, la participación pluralista y el principio de legalidad en la producción normativa. El objetivo fundamental del proceso legislativo es permitir la formación válida de normas con fuerza de ley mediante un debate informado, público y transparente en el seno de las cámaras legislativas, garantizando así la legitimidad democrática de las decisiones adoptadas por el legislador.

73. En este marco, los principios de publicidad y consecutividad adquieren una relevancia estructural, en tanto constituyen expresiones concretas de la exigencia constitucional de deliberación democrática. Ambos principios operan como salvaguardas del proceso legislativo frente a eventuales desviaciones que puedan comprometer su validez formal, y su observancia resulta imprescindible para preservar la legitimidad democrática de la ley en el Estado constitucional. A continuación, se describen sus características principales en lo que respecta a la materia bajo examen:

10.1. El principio de publicidad

74. El principio de publicidad impone que los proyectos de ley objeto de discusión sean dados a conocer previamente a los miembros del Congreso y a la ciudadanía,

como condición para garantizar la transparencia del debate congresarial y el control ciudadano al ejercicio del poder público.³⁶ A juicio de la Corte, este principio “racionaliza la propia discusión parlamentaria (sic) y la hace más receptiva a los distintos intereses de la sociedad [...] es una condición necesaria para que el público esté mejor informado sobre los temas de trascendencia nacional, con lo cual se estrechan además las relaciones entre electores y elegidos [y] es una condición de legitimidad de la discusión parlamentaria (sic), pues es la única manera de que el Congreso cumpla una de sus funciones esenciales, esto es, la de traducir políticamente la opinión de los distintos grupos y sectores de la sociedad”.³⁷

75. Según la jurisprudencia, la racionalización del debate tiene “(ii.1) exigencias de publicidad -o conocimiento-, como la publicación del proyecto de manera previa al inicio del trámite en la comisión respectiva (Art. 157, numeral 1, CP); la necesidad de que en cada debate se cuente, también previamente, con un informe de ponencia (Art. 160, inciso 4, CP); el requerimiento de que el informe de ponencia para segundo debate en la plenaria contenga la totalidad de propuestas que fueron consideradas y rechazadas en la comisión, con la exposición de las razones para esto último; y, la condición de que antes de las sesiones se haya convocado -anunciado- el proyecto para su estudio (Art. 160, inciso 5, CP)”.³⁸

76. La Constitución Política establece en el artículo 157 que para que un proyecto se convierta en Ley debe haber sido publicado oficialmente por el Congreso de la República antes de darle curso en la comisión respectiva. En todo caso, la Gaceta del Congreso no es la única herramienta que puede garantizar la publicidad en el proceso legislativo. En ocasiones, puede resultar complejo incluir en ella actos como las proposiciones, dado que las mismas se van presentando sobre la marcha y en la medida en que avanza la deliberación. En ese sentido, la Corte ha admitido que en casos como estos puede acudir a otros medios que garanticen, con igual efectividad, el principio de publicidad. Lo importante es que no existan actuaciones ocultas, frente a las cuales los congresistas deban votar desconociendo su contenido.

³⁶ Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-294 de 2024: “El principio de publicidad (...) (i) es una garantía de transparencia para el ejercicio deliberativo del Congreso; (ii) posibilita el debate democrático; (iii) brinda las condiciones necesarias para que la ciudadanía pueda conocer el proceso de formación de las leyes; y (iv) contribuye con el ejercicio del control político de los ciudadanos sobre sus representantes. En otros términos, el principio de publicidad es central al procedimiento de formación de las leyes, pues el desconocimiento del objeto del debate ya sea del proyecto de ley o de las proposiciones, imposibilita la deliberación y la decisión. Como esta Corte lo ha precisado: “no puede existir debate en los términos del Reglamento del Congreso si los congresistas no conocen de manera previa el contenido integral de los proyectos o proposiciones”.. Algo similar se indicó en la Sentencia C-314 de 2022, allí se añadió que “[l]a causa sustancial que a la publicidad subyace es que los congresistas tengan un conocimiento previo e informado del asunto a discutir; por lo tanto, es una condición lógica del debate, en los términos establecidos en el artículo 94 de la Ley 5ª de 1992, y, en consecuencia, de la votación. En este sentido, si no es claro el objeto no hay debate, pues lo que les es dado a los legisladores es “aprobar textos conocidos, explícitos, expresos e idénticos, que sólo así pueden devenir en leyes de obligatorio cumplimiento. Entonces, la posibilidad de aprobar textos implícitos o determinables, resulta completamente ajena a la voluntad del constituyente.”

³⁷ Corte Constitucional, Sentencias C-386 de 1996, C-951 de 2001, C-397 de 2010, C-540 de 2012, C-465 de 2014 y C-157 de 2021.

³⁸ Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-314 de 2022. También, “[c]omo evidencia de la racionalidad pretendida del procedimiento legislativo, además, el Constituyente previó medidas dirigidas, entre otros cometidos, a garantizar (ii.2) discusiones orientadas por ejes delimitados o determinados, esto es, guiadas por el principio de unidad de materia (Art. 158 CP), y (ii.3) deliberaciones pausadas y reflexivas, con la existencia por ejemplo de plazos para la consideración de un proyecto entre comisiones y plenarias (Art. 160, inciso 1, CP) ”.

77. Respecto a la publicidad de las proposiciones, la jurisprudencia constitucional ha establecido que se debe garantizar en los términos del artículo 125 de la Ley 5 de 1992, según el cual estas deben ser leídas en dos oportunidades; una vez antes del debate respectivo y otra antes de la votación. Sin embargo, en virtud del principio de instrumentalidad de las formas, la Corte ha reconocido que si esto no ha ocurrido existen formas de subsanación durante el proceso legislativo.³⁹ Con todo, para que la publicidad de las proposiciones resulte válida, es necesario que la forma empleada vaya dirigida a que los congresistas puedan conocer, con la debida antelación y de manera suficiente, el contenido de las modificaciones propuestas.

78. Así, la jurisprudencia de la Corte ha sostenido que la exigencia de publicidad debe aplicarse con flexibilidad, de tal forma que permita diversas modalidades de comunicación de las proposiciones, siempre que estas permitan a los congresistas conocer su contenido de manera previa⁴⁰ y suficiente. Entre los mecanismos válidos de comunicación, la Corte ha mencionado de forma no taxativa los siguientes: (i) Publicación en la Gaceta del Congreso, que constituye la regla general; (ii) Lectura oral de la proposición; (iii) Distribución de copias; (iv) Explicación oral detallada; y, (v) Publicación en página Web.⁴¹

79. En consecuencia, su vulneración se configura cuando los miembros de las cámaras legislativas no tienen acceso al contenido de los proyectos o proposiciones sometidas a su consideración, o cuando dicho conocimiento es parcial, fragmentario o no ha sido debidamente asegurado mediante los mecanismos oficiales o alternativos de publicidad. En tales eventos, no puede predicarse la existencia de un verdadero debate congresarial, por cuanto se frustra el ejercicio deliberativo que exige la Constitución como manifestación del principio democrático, y se impide a los congresistas ejercer de manera informada y responsable su función de representación. En consecuencia, la aprobación de un texto desconocido implica una ruptura con el principio de publicidad y, en los casos en que la proposición no ha

³⁹ Corte Constitucional, 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.

⁴⁰ Corte Constitucional, Sentencia C-481 de 2019: “*es posible concluir que no puede existir debate en los términos del Reglamento del Congreso si los congresistas no conocen de manera previa el contenido integral de los proyectos o proposiciones. [...] En otras palabras, cuando se prescinda del conocimiento previo y completo de la proposición que se pretende adoptar, por ejemplo, una enmienda total al texto sometido a debate, y esta se votare por el pleno, en realidad no puede hablarse de aprobación, pues la proposición así tramitada no fue objeto de consentimiento válido por alguna de las células legislativas (ver supra, numeral 120 a 128), con lo cual se incumple el requisito constitucional establecido en el numeral 3 del artículo 157 CP, por desconocimiento del principio de consecutividad. En ese sentido, al ser desconocido el objeto materia de la deliberación por parte de los congresistas, naturalmente no puede haber debate o discusión, excluyendo que se pueda presentar, pues equivale a la carencia de objeto de discusión*”.

⁴¹ Cfr., Corte Constitucional, Sentencia C-314 de 2022. En esta Sentencia se afirmó que “[e]n la misma línea, la Corte Constitucional ha considerado que cuando el medio oficial de publicación del Congreso de la República no es una opción, por ejemplo frente a las proposiciones que surgen durante una sesión y que son producto de las dinámicas propias del proceso legislativo, es necesario que (i) se lean antes del debate y de la votación, regla que atiende a lo establecido en el artículo 125 de la Ley 5ª de 1992; que (ii) sean puestas en conocimiento individual de todos y cada uno de los respectivos congresistas antes del debate y votación, a través de un medio de reproducción; o que, finalmente (iii) el conocimiento se garantice a través de explicaciones orales del contenido concreto y real de la proposición, siempre que exista un grado tal de “especificidad que permita a los congresistas conocer adecuada, previa y suficientemente la proposición normativa objeto de discusión y aprobación.”.

sido sometida válidamente a consideración de la cámara respectiva, comporta también una violación del principio de consecutividad, en tanto se omite materialmente una de las etapas estructurales del proceso legislativo.

10.2. El principio de consecutividad

80. El artículo 157 de la Constitución dispone el proceso a surtir para que un proyecto se convierta en ley: (i) publicación oficial del proyecto por el Congreso de la República; (ii) aprobación en primer debate en la comisión correspondiente de cada cámara; (iii) aprobación en segundo debate por la plenaria de cada cámara; y (iv) sanción del Gobierno.

81. Así, el principio de consecutividad impone el deber de estudiar y debatir todos los temas sometidos a consideración de las comisiones y de las plenarios, garantizando que ninguna instancia legislativa pueda renunciar a su competencia ni trasladar su responsabilidad a otro órgano del Estado. De esta forma, el principio busca que los contenidos normativos aprobados en las distintas etapas del proceso guarden una relación directa y verificable con aquellos discutidos y aprobados en la cámara de origen, de manera que se respete el proceso legislativo previsto por la Constitución.⁴²

82. Esto implica que, tanto el articulado propuesto con la ponencia presentada, como las proposiciones formuladas en el curso del proceso legislativo deben ser debatidas y votadas, salvo que su autor decida retirarlas antes de su votación o modificación en cumplimiento del artículo 111 de la Ley 5ª de 1992, por la comisión constitucional permanente o por la plenaria, según sea el caso.

83. Los requisitos que rigen el proceso legislativo, como la exigencia de surtir los debates en comisiones y plenarios, así como el respeto del principio de consecutividad, no constituyen simples formalidades procedimentales, sino que encuentran su fundamento en la necesidad de hacer efectiva la democracia deliberativa como principio estructural del orden constitucional. En efecto, la Constitución ha diseñado un proceso legislativo plural y participativo, en el que se exige la construcción colectiva de las propuestas normativas mediante el debate informado y público al interior de las cámaras, de manera que la aprobación de una ley, que es un acto complejo, no sea el resultado de una mera agregación de votos en cada una de las células de aprobación, sino la culminación de una deliberación auténtica, racional y transparente en cada una de ellas. De ahí que el respeto por la secuencia y materialidad de los debates legislativos no pueda entenderse como un cumplimiento puramente formal, sino como una condición sustancial para la legitimidad democrática de la ley.

84. En este contexto, el principio democrático impone que las decisiones adoptadas por el Congreso de la República estén precedidas de escenarios reales de

⁴² Sentencia C-839 de 2003, citada en la Sentencia C-487 de 2020.

discusión, en los que las distintas visiones políticas puedan ser expresadas, confrontadas y conocidas, garantizando así no solo la participación de las mayorías, sino también el respeto por los derechos de las minorías y el carácter representativo de cada uno de los órganos que integran la Rama Legislativa del Poder Público. Asimismo, el principio de consecutividad del proceso legislativo exige que un proyecto de ley sea aprobado en el número de debates exigidos por la regulación según su naturaleza y objeto, para cuya validez debe acreditarse que los miembros de la comisión o de la plenaria de la cámara respectiva, tuvieron a su alcance la posibilidad de informarse sobre el contenido del texto normativo objeto de discusión. Por lo tanto, la ausencia de un mínimo de deliberación sustantiva, ya sea por la supresión de etapas, la insuficiencia de la deliberación en un grado tan preponderante que afecte la aprobación del articulado en cuatro debates porque se reemplaza por entero el proyecto sujeto a debate sin que el nuevo texto sea mínimamente debatido, la elusión consciente del debate o la aprobación de textos desconocidos puede comprometer la validez constitucional del proceso.

11.El concepto del debate, su importancia en el proceso legislativo y las irregularidades del debate que pueden conllevar a un vicio del proceso

85. Los debates son una condición necesaria para que un proyecto se convierta en ley de conformidad con los numerales 2 y 3 del artículo 157 de la Constitución Política. El artículo 94 de la Ley 5 de 1992 define el debate como el sometimiento a discusión de un proyecto de ley o proposición sobre cuya adopción debe resolver la respectiva Corporación.

86. El debate legislativo representa un espacio para la confrontación de ideas, textos, proposiciones y posturas ideológicas, en el cual se construye de manera colaborativa y colectiva la voluntad legislativa que habrá de regir a toda la población. Su propósito es garantizar que las leyes sean el resultado de una deliberación plural, en la que se escuchen, analicen y contrasten todas las posiciones antes de adoptarse una decisión definitiva. Desde este punto de vista, el derecho a debatir se entiende satisfecho cuando los órganos directivos de las células legislativas, en acatamiento a las normas que regulan el proceso legislativo, mantienen abiertos los espacios de participación con plenas garantías democráticas, es decir, cuando brindan a los congresistas la oportunidad de intervenir en las deliberaciones de los proyectos de ley o de actos legislativos sometidos a la consideración del legislador⁴³

87. La Corte explicó que el debate consiste en *“la exposición de ideas, criterios y conceptos diversos y hasta contrarios y la confrontación seria y respetuosa entre ellos; el examen de las distintas posibilidades y la consideración colectiva, razonada y fundada, acerca de las repercusiones que habrá de tener la decisión puesta en tela de juicio”*.⁴⁴ También precisó que el debate exige que exista una deliberación previa

⁴³ Cfr., Sentencias C-1041 de 2005, C-490 de 2011 y C-298 de 2016.

⁴⁴ Corte Constitucional, Sentencia C-222 de 1997.

a la adopción de leyes y reformas constitucionales, en tanto estas comprometen la estructura básica del orden jurídico.⁴⁵

88. El debate público, razonado y pausado de las iniciativas legislativas, es altamente deseable en contextos de confrontación, donde los desacuerdos sobre cuestiones fundamentales están a la orden del día. Así, la Corte ha reconocido que *“en un país que es plural -y, por lo tanto, en el que los desacuerdos existen- y comprometido con la dignidad, la democracia no se manifiesta simplemente a partir del respeto a la regla de las mayorías, sino que exige, de manera particular en el Congreso de la República, permitir y promover el debate.”*⁴⁶ Es precisamente por eso *“(…) [q]ue el Congreso de la República [ha] sido concebido como un escenario de la razón pública”*.⁴⁷ Para la Corte, esto *“(…) no es irrelevante, sino que parece ser un elemento necesario para honrar la Constitución que como pacto de paz fue adoptada en 1991”*.⁴⁸

89. La votación termina el debate de conformidad con el artículo 94 de la Ley 5 de 1992. La Corte enfatizó que la votación no puede presumirse o suprimirse, toda vez que esta constituye un acto expreso que debe realizarse de manera específica en cada una de las instancias legislativas. La votación es el mecanismo fundamental para asegurar la participación efectiva de los congresistas y consolidar la legitimidad del proceso de toma de decisiones en el Congreso de la República.⁴⁹

90. Según el artículo 108 de la Ley 5° de 1992, el debate del proyecto puede terminar, luego de transcurridas tres (3) horas desde su iniciación, si cualquiera de los miembros de la respectiva corporación solicita que se declare la suficiente ilustración.⁵⁰ El debate de artículos del proyecto también puede concluir si se solicita la declaratoria de suficiente ilustración respecto de artículos que hayan sido discutidos en dos sesiones.⁵¹

91. En el caso de las plenarias, se ha advertido que la discusión del articulado de un proyecto de ley inicia solo cuando el informe de ponencia positivo es aprobado.⁵² A su turno, el artículo 176 de la Ley 5 de 1992 establece, en su inciso segundo, que

⁴⁵ Corte Constitucional, Sentencias C-222 de 1997, C-1048 de 2004, C-473 de 2004 y C-157 de 2021.

⁴⁶ *Ibidem*.

⁴⁷ *Ibidem*.

⁴⁸ *Ibidem*. En esta sentencia, la Corte reconoció que los *“principios y reglas constitucionales de formación legislativa juegan un papel determinante en la conformación de la voluntad democrática del Congreso, pues en ellos las condiciones ideales se traducen en requisitos mínimos, identificables en una regulación clara, para que en la formación de la ley se cuente con las posibilidades reales de la deliberación necesaria para la construcción de las cosas que a todas y todos interesan”*.

⁴⁹ Sentencia C-737 de 2001.

⁵⁰ *Cierre del debate. Cualquier miembro de la respectiva Corporación podrá proponer el cierre del debate por suficiente ilustración, transcurridas tres (3) horas desde su iniciación, aun cuando hubiere oradores inscritos. El Presidente, previa consulta con los miembros de la Mesa Directiva aceptará o negará la proposición. Su decisión podrá ser apelada.*

Las intervenciones sobre suspensión o cierre de un debate no podrán exceder de cinco (5) minutos.

⁵¹ Ley 5ª de 1992, Artículo 164. *Declaración de suficiente ilustración. Discutido un artículo en dos sesiones, la Comisión, a petición de alguno de sus miembros, podrá decretar la suficiente ilustración, caso en el cual se votará el artículo sin más debate.*

⁵² *Ibidem*.

*“[s]i la proposición con la que termina el informe fuere aprobada, el proyecto se discutirá globalmente, a menos que un Ministro o miembro de la respectiva Cámara pidiera su discusión separadamente a alguno o algunos artículos”.*⁵³

92. Para que el debate se pueda llevar a cabo, deben respetarse las formalidades que se exigen en la Constitución y en la Ley 5ª de 1992, orgánica del Congreso de la República y de cada una de sus cámaras.

En relación con las condiciones que deben cumplir los debates legislativos, la Ley 5ª de 1992, precisa algunos de los parámetros que orientan la materia: (i) la definición legal de debate (artículo 94, inciso 1, Ley 5ª de 1992); (ii) el momento de iniciación y de terminación del debate (artículos 94, inciso 2, 157 y 176, Ley 5ª de 1992); (iii) los quórum deliberatorio y decisorio requeridos (artículos 95, y 117 a 119, Ley 5ª de 1992); (iv) las reglas generales que rigen la intervención de los congresistas en el debate de proyectos de ley y de actos legislativos (artículos 96 a 105, Ley 5ª de 1992); (v) las condiciones para el aplazamiento del debate (artículo 107, Ley 5ª de 1992); (vi) la suficiente ilustración como posibilidad para el cierre del debate (artículos 108 y 164, Ley 5ª de 1992), entre otros. El cumplimiento de estas reglas permite que el asunto se ponga a consideración de la respectiva célula legislativa y que exista oportunidad para que los congresistas intervengan en relación con el mismo, si es esa su voluntad.⁵⁴

93. La vulneración del debate legislativo se presenta cuando no se cumplen las normas constitucionales y legales que garantizan un proceso deliberativo adecuado en el Congreso de la República. Esta irregularidad puede ocurrir en cualquiera de los debates o incluso en la etapa de conciliación. La Constitución exige que las normas deben ser discutidas en cada fase del proceso legislativo, permitiendo que los congresistas expresen sus opiniones, analicen sus implicaciones y tomen decisiones informadas.

94. Omitir el debate legislativo o darle apariencia de realidad a un debate inexistente, constituye un vicio grave que puede llevar a la inconstitucionalidad de la norma aprobada.

95. En todo caso, siempre que la Corte ha analizado si hubo una elusión del debate en un proceso legislativo concreto, ha sido cuidadosa en señalar que este escrutinio no implica determinar si el debate fue de *calidad*. En contraste, lo que sí se debe estudiar, es (i) si las condiciones para el correcto desarrollo del mismo se dieron, y (ii) si el debate existió al menos en un mínimo grado, y en ese sentido la voluntad democrática se formó de manera adecuada en cada una de las instancias del Congreso de la República, cumpliendo así las exigencias previstas en el artículo 157

⁵³ Ley 5 de 1992. Artículo 176.

⁵⁴ Cfr., Corte Constitucional, Sentencias C-013 de 1993, C-473 de 2004 y C-168 de 2012

de la Constitución Política. Esto implica -por supuesto- verificar si los congresistas conocieron el proyecto de ley, y sobre él deliberaron y votaron.⁵⁵

96. La jurisprudencia constitucional ha identificado dos formas en las que el Congreso de la República puede vulnerar el debate legislativo: *la elusión formal y la elusión material*.⁵⁶

97. La *elusión formal* del debate se configura cuando una de las células legislativas omite deliberar o votar sobre una iniciativa legislativa o cuando estas etapas del proceso son indebidamente trasladadas a un momento posterior dentro del mismo proceso legislativo. En estos casos, el desconocimiento del debate es evidente, pues se interrumpe el proceso establecido en la Constitución y en la ley orgánica del Congreso.

98. Por otro lado, la *elusión material* del debate ocurre cuando se cumple formalmente con la discusión y votación del proyecto de ley, pero las comisiones constitucionales permanentes o las plenarias no ejercen realmente su función deliberativa, incumpliendo su deber de manifestar una voluntad política efectiva. En este contexto, el proceso legislativo se desarrolla de manera irreal, sin una auténtica discusión sobre el contenido del proyecto, lo que desvirtúa el propósito del debate democrático, afecta la naturaleza misma de la institución legislativa y compromete la calidad de la norma aprobada.⁵⁷

99. Ahora, “no toda vulneración de una regla sobre la formación de las leyes, contenida en la Constitución o en el respectivo Reglamento del Congreso, acarrea ineluctablemente la invalidez de la ley y su declaración de inconstitucionalidad”.⁵⁸ En la Sentencia C-298 de 2016 se precisó que algunas irregularidades de procedimiento no aparejan un vicio, como quiera que se cumplió con el objetivo que respalda la norma procesal o el yerro fue convalidado en el órgano legislativo.

100. La calificación de la trascendencia del vicio debe tener en cuenta el contexto en que éste se configuró y el conjunto integral del proceso legislativo. Al respecto, la Corte precisó que “*lo que debe ser objeto de análisis de constitucionalidad dentro de un Estado democrático de derecho, es la verificación del cumplimiento de todas las garantías constitucionales involucradas en el debate parlamentario (sic), independientemente de qué grupo esté siendo perjudicado con su pretermisión, y en*

⁵⁵ Cfr., Corte Constitucional, Sentencia C-109 de 2023. En esta Sentencia, la Corte recordó “(...) *que el juez constitucional no puede juzgar la calidad del debate parlamentario (sic), pues el control constitucional del debate no comprende tales aspectos, así como tampoco abarca la suficiencia de los argumentos presentados para defender o rechazar la iniciativa legislativa. Esto, por respeto al principio del pluralismo y el principio de autonomía del Congreso de la República*”. Así mismo, en la Sentencia C-044 de 2015, la Corte añadió que “(...) *para efectos del control de constitucionalidad, se entenderá que hay debate cuando formalmente se abra el espacio para la discusión del contenido del proyecto de ley, aun cuando los congresistas no hagan uso de la palabra o entre las posiciones expresadas no exista controversia*”.

⁵⁶ Cfr., Corte Constitucional, Sentencia C-084 de 2019.

⁵⁷ *Ibidem*.

⁵⁸ Corte Constitucional, Sentencias C-737 de 2001, C-915 de 2001, C-540 de 2001, C-1145 de 2001, C-1152 de 2003, C-473 de 2004 y C-157 de 2021.

*ese sentido, dicha función está encaminada a permitir que tanto minorías como mayorías tengan la posibilidad de conocer y estudiar los textos sometidos a su consideración y por lo tanto de discutirlos previamente a su aprobación”.*⁵⁹

101. En suma, la elusión del debate legislativo, sea formal o material, compromete la esencia del principio democrático y debilita la legitimidad del proceso de formación de la ley. El cumplimiento de los requisitos constitucionales y legales que estructuran el debate congresarial no constituye una simple formalidad, sino una garantía indispensable para que la voluntad del legislador se exprese en un proceso deliberativo plural, informado y responsable. La Corte Constitucional ha enfatizado que no basta con constatar la existencia de votaciones o sesiones, pues el análisis debe orientarse a verificar si los congresistas tuvieron la oportunidad real de conocer, discutir y decidir sobre los proyectos. Asimismo, ha reconocido que la existencia de una elusión del debate debe determinarse en atención a las circunstancias particulares de cada caso, considerando el contexto específico en que se desarrolló el proceso legislativo.

12.El deber de deliberación mínima en el proceso legislativo

102. La Constitución de 1991 instauró un modelo deliberativo de democracia, en el cual el principio mayoritario no agota la legitimidad de la decisión legislativa. Como lo ha sostenido esta Corte desde sus primeras decisiones, y lo reiteró de forma estructural en la Sentencia C-133 de 2022, el proceso legislativo debe ser la expresión de un proceso público, racional, participativo y plural, que garantice la formación legítima de la voluntad democrática mediante el debate informado entre mayorías y minorías, en condiciones institucionales que permitan conocer, discutir y eventualmente modificar el contenido normativo objeto de aprobación.

103. Esta concepción deliberativa de la democracia, vinculada estrechamente con los artículos 1, 2, 3, 157 y 133 de la Constitución, se traduce en un conjunto de exigencias formales y materiales que configuran un parámetro de control sobre el proceso legislativo. La Corte ha reconocido que no toda infracción a estas exigencias genera inexequibilidad, pero ha precisado que existen ciertos presupuestos mínimos sin los cuales no puede predicarse la existencia de un proceso deliberativo constitucionalmente válido. Uno de esos presupuestos es el cumplimiento del deber de deliberación mínima.

104. Este estándar fue sistematizado de manera detallada en la Sentencia C-133 de 2022, en la cual la Corte explicó que la deliberación mínima no se agota en el cumplimiento formal de las etapas del proceso legislativo, sino que exige verificar la existencia de condiciones materiales que aseguren la participación, el pluralismo, la racionalidad y la construcción colectiva de la decisión congresarial. Como lo señaló la Corte en esa decisión, *“la democracia no se manifiesta simplemente en el respeto a la decisión que se adopta por la mayoría [...], sino que exige [...] que se permita*

⁵⁹ Corte Constitucional, Sentencia C-087 de 2016.

y se promueva el debate, como garantía dirigida a hacer efectiva la participación y el pluralismo, así como a preservar la racionalidad en las determinaciones que se adoptan”.

105. La doctrina constitucional ha identificado tres dimensiones estructurales del deber de deliberación mínima. En primer lugar, la posibilidad de debatir, pues la jurisprudencia constitucional ha señalado que puede haber debate *“aun cuando los congresistas no hagan uso de la palabra o entre las posiciones expresadas no exista controversia”*⁶⁰, siempre que se abra formalmente el espacio para discutir el contenido del proyecto en todas las instancias del proceso legislativo. En segundo lugar, la publicidad efectiva de los textos objeto de consideración, que permita su conocimiento y análisis previo por parte de los congresistas, y que asegure una participación informada. Y, en tercer lugar, la garantía de intervención plural, que preserve los espacios de voz y voto de las minorías y de la oposición, y que evite su exclusión mediante mecanismos sustitutivos del debate, como decisiones tomadas por fuera del foro congresarial.

106. La Corte ha advertido que el juicio sobre la existencia de deliberación mínima no responde a un estándar fijo ni uniforme, sino que debe aplicarse atendiendo a las circunstancias del caso concreto. Como lo precisó en la Sentencia C-133 de 2022, deben considerarse, entre otros factores: (i) la materia objeto de regulación; (ii) el grado de controversia social que suscita; (iii) el impacto de la norma en el sistema democrático o en los derechos fundamentales; (iv) la extensión y complejidad de las disposiciones aprobadas; y, (v) la oportunidad real de conocer el contenido normativo antes de su votación.

107. Aunque la Corte aludió al deber de deliberación mínima en la Sentencia C-133 de 2022, su contenido fue complementado recientemente por la Sentencia C-340 de 2024, en la cual se sistematizaron las hipótesis en las que, hasta ahora, se han identificado incumplimientos de dicho deber antes de proceder al análisis de cada caso concreto. Así, en la Sentencia C-340 de 2024 se precisó que el déficit deliberativo puede configurarse, por ejemplo, cuando i) se omite el ejercicio de las competencias de las células legislativas mediante la delegación del estudio y aprobación de un texto a otra instancia para que allí se surta el debate; ii) implícitamente, la mesa directiva de la célula respectiva o los ponentes imponen la aprobación de la iniciativa con la exclusión del debate; iii) de manera voluntaria y consciente, se aceleran las votaciones a pesar de los reparos reiterados de los miembros de las cámaras por el afán con la que se discuten y aprueban los asuntos, la falta de participación en las decisiones o por el desconocimiento de los textos propuestos; iv) se imponen las votaciones en bloque sin ninguna consideración ni presentación de su contenido antes de la votación; v) dada la extensión y el contenido de la iniciativa, los tiempos para debatir son escasos, los informes de ponencia se publican con poca antelación al debate o, sin mayores razones, se niegan las proposiciones de aplazamiento de la discusión; y, vi) se hace una lectura plana,

⁶⁰ Corte Constitucional, Sentencia C-044 de 2015.

superficial, inadecuada o insuficiente de los informes preparados por subcomisiones o de las proposiciones, que no da cuenta, con total claridad, de los cambios aprobados o propuestos.

108. En todo caso, para la Corte es claro que la valoración del cumplimiento del deber de deliberación mínima debe atender al contexto específico de cada caso y no se agota en la verificación formal del procedimiento. En relación con la votación en bloque, la Corte subrayó que su uso es constitucionalmente admisible si responde a razones sustantivas, respeta la unidad temática del articulado agrupado y si se permite previamente la deliberación sobre su pertinencia. En todo caso, se trata de asegurar que la decisión legislativa haya sido adoptada mediante un proceso público, informado y plural.

109. En síntesis, el deber de deliberación mínima garantiza la realización del principio democrático en el proceso legislativo. Aunque no exige una deliberación extensa o exhaustiva, sí impone la verificación de condiciones mínimas que hagan posible el intercambio racional de argumentos y la formación auténtica de la voluntad del Congreso. Su vulneración, cuando impide el cumplimiento de los principios de participación, publicidad y pluralismo, constituye un vicio sustancial del proceso legislativo, susceptible de generar la inexequibilidad de la norma correspondiente.

110. Ahora bien, el deber de deliberación mínima no implica que el Congreso de la República deba abstenerse de utilizar herramientas orientadas a racionalizar el debate y garantizar su eficiencia. En este sentido, el uso de mecanismos previstos en la ley para ordenar el debate y la aprobación de los proyectos, no es *per se* contrario a la Constitución. Su validez dependerá, en cada caso, de que estas herramientas se empleen de forma transparente, dentro de los límites del reglamento del Congreso, y sin sacrificar las condiciones mínimas que hacen posible la deliberación plural, informada y pública.

111. Dado que resulta necesario para dilucidar el problema propuesto a la Corte en este caso, a continuación se describen algunas herramientas de ordenación y agilización del debate congresarial y sus límites de cara a la materialización de los principios que rigen el proceso legislativo.

12.1. Votación en bloque

112. El artículo 134 del Reglamento del Congreso establece que los congresistas, los ministros del despacho o quien tenga la iniciativa para presentar el proyecto de ley correspondiente, podrán solicitar que el mismo sea sometido a votación por partes⁶¹. La misma norma establece que, en caso de no existir consenso sobre esta propuesta de votación, “*decidirá la mesa directiva, previo el uso de la palabra, con un máximo de diez minutos, para que se expresen los argumentos en favor o en contra*”.

⁶¹ Cfr., Corte Constitucional, Sentencias C-044 de 2015 y C-133 de 2022.

113. La Corte Constitucional ha señalado que la votación en bloque es una forma legítima de racionalizar el proceso legislativo. Su fundamento radica en evitar discusiones fragmentadas sobre asuntos que ya han sido objeto de acuerdo generalizado dentro del órgano legislativo. Asimismo, ha explicado que la práctica legislativa demuestra que la votación en bloque no responde a una fórmula única, sino que su aplicación depende de las particularidades de cada iniciativa.

114. Existen proyectos que, por su bajo nivel de controversia o complejidad, pueden ser decididos en su totalidad mediante este mecanismo, en aras de garantizar la eficiencia del proceso legislativo. Sin embargo, en otras ocasiones, la complejidad del contenido sometido a discusión, la diversidad de posiciones políticas, o bien la necesidad de proteger los derechos de las minorías hacen indispensable recurrir a la votación por partes. Esta posibilidad permite aprobar en bloque los aspectos que gozan de consenso, mientras que reserva para votación individual aquellos temas que, por su impacto o sensibilidad, requieren que cada congresista exprese de manera explícita su posición.⁶²

115. Ahora bien, la Corte Constitucional ha advertido que la votación en bloque no puede utilizarse de manera automática ni emplearse como un instrumento para anular el debate.⁶³ Esta restricción encuentra respaldo normativo en el artículo 134 de la Ley 5 de 1992, que dispone que “[c]ualquier Congresista, un Ministro del Despacho o quien tenga la iniciativa legislativa y para el respectivo proyecto, podrá solicitar que las partes que él contenga, o la enmienda o la proposición, sean sometidas a votación separadamente. Si no hay consenso, decidirá la Mesa Directiva, previo el uso de la palabra, con un máximo de diez minutos, para que se expresen los argumentos en favor o en contra. Aceptada la moción, las partes que sean aprobadas serán sometidas luego a votación en conjunto”. Así, la ley orgánica del Congreso reconoce que la mesa directiva tiene discrecionalidad para organizar el debate y decidir si los artículos respecto de los cuales se ha solicitado votación separada serán o no incorporados en un grupo para ser votados en bloque.

116. Para que el ejercicio de esta facultad discrecional no se torne en arbitrariedad, es preciso verificar que (i) previo a la decisión adoptada por la mesa directiva se haya abierto espacio para exponer los argumentos a favor o en contra de acoger la propuesta de votación por partes; (ii) no se haya alcanzado un consenso al respecto entre los integrantes de la respectiva célula legislativa; (iii) del contexto del debate se infiere que con la votación en bloque del articulado no se sacrifican las finalidades sustantivas que se aseguran con la votación por partes, toda vez que, por ejemplo, ni el autor de la propuesta ni los demás participantes en el debate han identificado aquellos contenidos normativos sobre los que tengan una posición diferente a la que sostienen en relación con el resto del articulado, de modo tal que requieran de la votación por partes a fin de expresar su aprobación respecto de unos contenidos y su

⁶² Cfr., Corte Constitucional, Sentencia C-332 de 2017.

⁶³ Cfr., Corte Constitucional, Sentencia C-044 de 2015, reiterada en las sentencias C-420 de 2024, C-340 de 2024, C-133 de 2022, C-332 de 2017, entre otras.

desaprobación respecto de los demás; o bien cuando los artículos votados en bloque no fueron objeto de proposiciones sustitutivas, aditivas o supresivas durante el curso del debate, que ameriten someterlos a votación de manera separada.⁶⁴

12.2. Aprobación del texto aprobado por la plenaria de la otra Cámara

117. La Corte Constitucional ha adelantado el control de constitucionalidad de leyes cuya aprobación fue precedida por una proposición de aprobación en una cámara del texto aprobado por la plenaria de la otra cámara legislativa. Por regla general, en estas sentencias se han resuelto cargos formulados por la presunta violación del principio de publicidad de estas proposiciones.

118. En la **Sentencia C-481 de 2019**, la Corte se ocupó de analizar si en el proceso de formación de la Ley 1943 de 2018 se habían desconocido los principios de publicidad y de consecutividad ya que, en la última sesión de la plenaria de la Cámara de Representantes se acogió íntegramente el texto que había sido aprobado por el Senado de la República la noche anterior.

119. En esa oportunidad, la Corte resaltó la importancia del bicameralismo en el diseño constitucional colombiano, y se refirió ampliamente al principio de publicidad y su incidencia en el principio de consecutividad. Aunque reconoció que la proposición que buscaba aprobar el texto adoptado por el Senado de la República fue leída y explicada, concluyó que se había violado el principio de publicidad de modo que declaró inexecutable la Ley.

120. En particular, la Corte tuvo por demostrado que: (i) con la proposición mencionada no se acompañó “el texto normativo respectivo”;⁶⁵ (ii) el texto aprobado por el Senado de la República “(...) fue publicado en la Gaceta del Congreso el veintiuno (21) de diciembre de dos mil dieciocho (2018), según consta en la Gaceta del Congreso 1152, [esto es] con posterioridad a su adopción por la Cámara de Representantes el dieciocho (18) de diciembre de dos mil diecinueve (2019)”;⁶⁶ (iii) en el proceso legislativo no existió constancia de “que se hubiera leído o distribuido una copia impresa del texto de la proposición sometida a votación”; (iv) aunque uno de los senadores explicó oralmente el texto aprobado por el Senado, dicha exposición no cumplió con el “grado de suficiencia y especificidad exigido por la jurisprudencia”⁶⁷ y, (v) que ni “durante la lectura de la proposición, ni en la explicación posterior de la misma, así como tampoco en el curso de la discusión (...)”⁶⁸ se informó a los representantes que la proposición había sido publicada en la página web, de allí que no pudo afirmarse que ellos estuvieran enterados de esta última circunstancia.

⁶⁴ *Ibidem*.

⁶⁵ *Cfr.*, Corte Constitucional, Sentencia C-481 de 2019.

⁶⁶ *Ibidem*.

⁶⁷ *Ibidem*.

⁶⁸ *Ibidem*.

121. Así, en esta sentencia la Corte se pronunció sobre la aprobación de la plenaria de una cámara del texto del proyecto aprobado por la plenaria de la otra cámara, desde la perspectiva del cumplimiento del principio de publicidad en el trámite de la proposición sustitutiva. La Corte declaró la inexecutable de la Ley al concluir que en este caso no fue válido que una cámara acogiera el texto aprobado por la otra porque en la plenaria de la Cámara de Representantes los representantes no conocieron con suficiencia el texto aprobado por el Senado de la República, que votaron y adoptaron. Por lo tanto, concluyó que, al vulnerarse el principio de publicidad, se vulneró también el principio de consecutividad.⁶⁹

122. Posteriormente, en la **Sentencia C-415 de 2020** la Corte declaró executable la Ley 1955 de 2019 al concluir que en el proceso de formación de la ley no se desconoció el principio de publicidad. A diferencia del caso resuelto en la Sentencia C-481 de 2019, la Corte constató que los miembros de la plenaria del Senado de la República habían conocido el texto aprobado por la plenaria de la Cámara de Representantes, dado que (i) el texto discutido y votado “(...) fue publicado en las páginas web de la Cámara y del Senado, como mecanismo alternativo válido de publicación (art. 156, Ley 5ª de 1992);⁷⁰ (ii) “[l]os coordinadores ponentes -informe positivo- aclararon y precisaron a la plenaria del Senado lo que había resultado modificado en la plenaria de la Cámara”,⁷¹ y (iii) la proposición que buscaba aprobar el texto adoptado por la plenaria de la Cámara de Representantes “(...) se acompañó del articulado del PND y las bases del mismo”.⁷²

123. En esta sentencia, la Corte indicó que el hecho de que la plenaria de una cámara adopte el texto aprobado por la otra no implica *per se* un vicio en el proceso de formación de la ley. La Corte afirmó que está permitido que la plenaria de una Cámara acoja el texto aprobado por la plenaria de la otra cámara cuando (i) el texto aprobado haya sido publicado de manera accesible, ya sea en el medio ordinario o en los alternos, (ii) se debata sobre contenidos ciertos y determinados, lo que implica que se haga una exposición del contenido de los artículos y, (iii) se realice el debate sobre los artículos con un contenido claro, cierto y determinado, garantizando que el objeto de la discusión sea comprensible y definido. Si bien, no se necesita que el debate sea extenso, sí debe garantizarse una oportunidad real y efectiva para que los legisladores deliberen sobre el contenido de las normas.

⁶⁹ *Ibidem*. Para la Corte, “(...) el desconocimiento en el contenido normativo que se sometería a aprobación, conlleva una imposibilidad en la formación del consentimiento de los representantes, y por ello, se desconoce uno de los requisitos constitucionales para la formación de la ley, esto es, el principio de consecutividad consagrado en el artículo 157 de la Constitución Política. Como consecuencia de lo anterior, al acoger la propuesta anteriormente mencionada, se materializó la ausencia de un debate previo a la votación. Ello implica que el proyecto no surtió el número de debates exigidos por el ordenamiento superior (en este caso tres, según lo dispuesto por los artículos 163 y 347 CP), puesto que la plenaria de la Cámara de Representantes no aprobó materialmente la Ley de Financiamiento”. En efecto, la Corte señaló que en ese proceso legislativo: “(...) la plenaria de la Cámara de Representantes optó por votar un texto desconocido, indeterminado e implícito”.

⁷⁰ Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-415 de 2020.

⁷¹ *Ibidem*.

⁷² *Ibidem*.

124. En la **Sentencia C-427 de 2020**, la Corte resolvió una demanda de inconstitucionalidad formulada contra el artículo 140 de la Ley 1955 de 2019 por la presunta vulneración del principio de consecutividad. La demandante afirmaba que la norma no estaba incluida en el proyecto original, que no se mencionó en el informe de ponencia para el debate en la sesión plenaria en la Cámara de Representantes y que fue aprobada el debate en la sesión plenaria del Senado de la República sin un debate propio, al haber acogido el texto aprobado por la Cámara de Representantes.

125. Sobre el último reproche, la Corte confirmó que en la misma fecha había sido aprobado el texto por la sesión plenaria de la Cámara de Representantes. Señaló que esta situación no comportaba una irregularidad, en la medida en que el artículo 183 de la Ley 5 de 1992 permite la simultaneidad del segundo debate de los proyectos debatidos en sesión conjunta de las Comisiones Constitucionales. Además, la Corte concluyó que el artículo 140 de la Ley 1955 de 2019 sí fue sometido a debate ante la plenaria del Senado de la República, toda vez que fue puesta en consideración de los congresistas previo a su votación. La Corte añadió que los senadores sí contaron con la posibilidad de conocer el texto adoptado por la Cámara antes de someterse a consideración la proposición de acogerlo en su integridad, por lo que no es dable afirmar que se haya incurrido en elusión del debate, ni en violación del principio de consecutividad.

126. En la **Sentencia C-483 de 2020** la Corte analizó un cargo formulado contra el artículo 38 de la Ley 1942 de 2018 por el desconocimiento de los principios de publicidad y consecutividad. En este caso, la Corte encontró probado que el proyecto que terminó con la aprobación de la Ley 1942 de 2018 fue debatido en las plenarias de la Cámara de Representantes y el Senado de la República de forma simultánea. Sin embargo, el Senado de la República agotó el debate con mayor celeridad que la Cámara, y en atención al vencimiento inminente de los términos para decidir, la en la plenaria de la Cámara se propuso acoger el proyecto aprobado minutos antes por la plenaria del Senado. Para el efecto, se entregó información mínima sobre el texto aprobado por la otra plenaria. Incluso la Corte constató que hubo manifestaciones confusas en relación con lo aprobado en el Senado sobre “*el artículo de los organismos de control*”, refiriéndose al que sería a la postre el artículo 38.

127. La Corte indicó en esa oportunidad que lo indicado era “*esperar a que se publicara el texto aprobado por el Senado y si había diferencia, como la había, debía surtir el trámite de conciliación y ulterior repetición del segundo debate en las plenarias de una y otra Cámara, sobre los artículos con contenido diferente hasta obtener un texto idéntico y definitivo*”. Dado que por las condiciones en las que ocurrieron los dos debates (simultaneidad) la plenaria de la Cámara no podía conocer el texto aprobado por la plenaria del Senado, la Corte concluyó que, en efecto se había lesionado el principio de publicidad, y de contera el de consecutividad. Por lo tanto, declaró la inexequibilidad de la disposición acusada.

128. En la **Sentencia C-074 de 2021**, la Corte adelantó el control de constitucionalidad del Proyecto de Ley Estatutaria (146 de 2018 Senado - 255 de

2018 Cámara) “por medio de la cual se establecen mecanismos de rendición de cuentas y transparencia de la gestión de los congresistas, concejales, diputados e integrantes de Juntas Administradoras Locales y otras disposiciones relacionadas”. Allí también sucedió que “en la sesión de la Cámara de Representantes del día 20 de junio de 2019 se acogió una proposición consistente en adoptar el texto aprobado por la plenaria del Senado en la mañana de ese mismo día”.⁷³ En esa ocasión evaluó qué tan diferente era el informe de ponencia que se presentó a la plenaria de la Cámara de Representantes para discusión, respecto del texto que había adoptado la plenaria del Senado de la República y tras advertir que las diferencias eran importantes concluyó que se trataba de textos distintos. Dado que sobre esas diferencias no hubo suficiente ilustración, la Corte estimó vulnerado el principio de publicidad, y declaró inconstitucional el proyecto.

129. En la **Sentencia C- 157 de 2021**, la Corte se ocupó de una demanda de inconstitucionalidad en contra del artículo 181 de la Ley 1955 de 2019 “*Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”*”, por la presunta vulneración del principio democrático de conformidad con los artículos 157 y 160 de la Constitución. En esa oportunidad declaró la exequibilidad de la disposición acusada y reiteró que “*la Sentencia C-415 de 2020 determinó que está permitido que una sesión plenaria acoja el texto aprobado por la plenaria de la otra cámara cuando: se haya hecho la publicación del texto – aun cuando sea por medios alternos a la gaceta, como lo es la página web; se debata sobre contenidos ciertos y determinados, es decir, se haya hecho una exposición del contenido de los artículos y la ocurrencia del debate, es decir, ‘existe debate incluso cuando la discusión es corta, siempre que el objeto de la discusión haya sido claro y determinado’*”.

130. En suma, de las seis sentencias en la que la Corte Constitucional se ha ocupado de resolver un cargo por la presunta violación del principio de consecutividad cuando la plenaria de una cámara legislativa decide adoptar íntegramente el texto aprobado por la plenaria de la otra cámara, en cuatro ocasiones el análisis se ha centrado en la violación del principio de publicidad y su incidencia en el principio de consecutividad. En las dos sentencias restantes (C-415 de 2020 y C-157 de 2021), la Corte indicó las condiciones que deben cumplirse para que se entienda que en la adopción del texto aprobado por la plenaria de la otra cámara se ha cumplido el deber de deliberación mínima, y por lo mismo, se ha satisfecho el principio de consecutividad. Estas condiciones son: (i) que el texto aprobado haya sido publicado de manera accesible, ya sea en el medio ordinario o en los alternos, (ii) que se debata sobre contenidos ciertos y determinados y, (iii) que se realice el debate sobre los artículos con un contenido claro, cierto y determinado, garantizando que el objeto de la discusión sea comprensible y definido. Si bien, no se necesita que el debate sea extenso, sí debe garantizarse una oportunidad real y efectiva para que los legisladores deliberen sobre el contenido de las normas.

⁷³ Cfr., Corte Constitucional, Sentencia C-074 de 2021.

12.3. Suficiente Ilustración

131. La suficiente ilustración se presenta cuando “*en la respectiva célula la mayoría de los congresistas que la componen consideran que cuentan con los elementos de juicio adecuados para tomar una determinación, después de que ha transcurrido un lapso preestablecido en el cual las diferentes fuerzas políticas hayan expresado su posición.*”⁷⁴ Esta figura aplica en los siguientes escenarios:

(i) Según lo previsto en el artículo 108 de la Ley 5 de 1992, cuando se aprueba una moción, luego de que han transcurrido tres horas desde el inicio del debate, si así lo solicita alguno de los miembros de la comisión o de la plenaria, a pesar de que todavía haya oradores inscritos. Con ello, se garantiza la participación de las minorías. No obstante, una vez cumplidos los requisitos que garantizan la deliberación, la declaración de suficiente ilustración también respeta la voluntad de las mayorías de expresar una decisión, si éstas deciden que cuenta con elementos de juicio suficientes para tomar una decisión y aprueban cerrar el debate.

(ii) A solicitud de un congresista, se aprueba una moción de suficiente ilustración en relación con un artículo que haya sido debatido en dos sesiones.

(iii) A pesar de no haber transcurrido tres horas de iniciado el debate o no haberse discutido un artículo en dos sesiones, no hay oradores inscritos y las mayorías que componen la comisión o la plenaria aprueban cerrar el debate y proceden a la votación, previa solicitud del Presidente de la respectiva comisión o plenaria.

132. De conformidad con lo anterior, la Corte ha entendido que no se violan las reglas sobre debate legislativo cuando no han intervenido todos los congresistas inscritos para hacerlo, después de que el debate se ha prolongado más de tres horas, o cuando el debate se ha organizado en bancadas. Lo anterior, en tanto las reglas que regulan la suficiente ilustración de los debates están destinadas a garantizar la participación democrática, mas no a regular la calidad o profundidad de los debates.⁷⁵

12.4. La fijación de reglas de discusión y aprobación por la mesa directiva como manifestación del poder de ordenación del debate y su eventual incidencia en la deliberación democrática

133. Como se ha anotado, en desarrollo del principio democrático, la jurisprudencia constitucional ha sostenido que el proceso legislativo debe garantizar condiciones mínimas para el ejercicio efectivo de la participación congresarial. Esta exigencia implica no solo la posibilidad de intervenir, sino también la necesidad de preservar condiciones de orden, transparencia y coherencia en el curso del debate. En esa medida, el principio de deliberación democrática no se reduce a la mera

⁷⁴ Cfr., Corte Constitucional, Sentencia C-473 de 2004.

⁷⁵ *Ibidem*.

formalidad de la votación ni a la observancia estricta de los momentos procedimentales, sino que exige la existencia de oportunidades reales para discutir los contenidos normativos, en un entorno que respete la regla de las mayorías y garantice los derechos de las minorías políticas.

134. En este contexto, la Corte ha reconocido que las mesas directivas del Congreso ejercen un poder relevante de configuración procedimental dentro del debate legislativo, en virtud de las competencias otorgadas por la Constitución y la Ley 5ª de 1992. Tal como lo prevé el artículo 41 de la Ley 5 de 1992, las mesas directivas son órganos de dirección y orientación de las cámaras legislativas, y en esa medida cuentan con funciones propias para organizar el debate, mantener el orden y garantizar el cumplimiento del reglamento. De hecho, los presidentes del Senado de la República y de la Cámara de Representantes, como integrantes principales de dichas mesas, tienen el deber de “cumplir y hacer cumplir el Reglamento, mantener el orden interno y decidir las cuestiones o dudas que se presenten sobre la aplicación del mismo” (art. 43.4, Ley 5ª de 1992), así como de dirigir las sesiones y controlar su desarrollo.

135. En ejercicio de estas funciones, la mesa directiva puede fijar parámetros de organización interna y orden del debate que, aunque no están expresamente previstos en el reglamento como reglas taxativas, adquieren un efecto vinculante cuando se presentan como compromisos institucionales frente al pleno de la corporación. Se trata de lo que las reglas de discusión y aprobación a las que en ocasiones la jurisprudencia ha denominado “reglas de juego”: directrices procedimentales adoptadas por la presidencia que delimitan la manera en que se desarrollará el debate y que generan en los congresistas expectativas legítimas sobre el curso del proceso legislativo.

136. Como lo señaló expresamente la Corte en la **Sentencia C-1047 de 2005**, la validez del proceso legislativo exige verificar no solo el cumplimiento de las normas legales, sino también el respeto a las condiciones previamente fijadas por la presidencia. En esa ocasión, para concluir que no había ocurrido el vicio procedimental acusado en la demanda, la Corte evaluó que se hubieran cumplido las reglas previstas en la Ley 5 de 1992 que informan el debate, y además, dio relevancia a la observancia de las reglas y parámetros que la mesa directiva había fijado para el desarrollo de la sesión dadas las particularidades del debate que debían adelantar. Así, la Corte indicó que: *“No se vulneraron ni las normas de la Ley 5 de 1992, ni las que el mismo Presidente impuso para la conducción del debate. No se traicionó la confianza legítima de los miembros de la Comisión en las reglas del juego previamente definidas”*.

137. Es válido afirmar que el desconocimiento injustificado de las reglas de discusión y aprobación fijadas por la mesa directiva puede incidir negativamente en el principio de deliberación democrática, en la medida en que afecta la previsibilidad del trámite, desincentiva la confianza de los legisladores en la forma como las mesas directivas habrán de conducir el debate y puede frustrar oportunidades legítimas para

discutir o controvertir los textos en debate si, por ejemplo, se ha prometido debatir de forma separada unos artículos en un momento de la sesión y llegado este se niega tal debate, y se da por cerrada la discusión.

138. La Corte ha advertido que el poder de las mesas directivas no es absoluto y debe ejercerse conforme a los principios de objetividad, neutralidad e imparcialidad.⁷⁶ Por ello, cuando la mesa directiva adopta compromisos procedimentales con efectos estructurales sobre la dinámica del debate, como lo sería anunciar un orden específico de votación o la habilitación de espacios para el tratamiento individualizado de ciertos temas, se genera una carga de coherencia que obliga a respetar esas condiciones. Este entendimiento también ha sido reiterado por la jurisprudencia al analizar los efectos materiales de las decisiones adoptadas por la mesa. En la **Sentencia C-816 de 2004**, la Corte examinó cómo la manipulación del ritmo deliberativo por parte de la mesa podía afectar de manera estructural la formación de la voluntad democrática. Estas consideraciones revelan que la Corte ha reconocido un poder sustantivo en la dirección del debate, cuyo uso indebido, inconsistente o instrumental puede viciar el proceso legislativo.

139. Ahora bien, para que dichas reglas de juego puedan producir efectos jurídicos vinculantes dentro del proceso legislativo, deben reunir tres condiciones acumulativas: (i) en primer lugar, deben ser adoptadas dentro del ámbito de competencia que la Constitución y la Ley 5ª reconocen a las mesas directivas, es decir, deben corresponder al ejercicio legítimo de sus funciones de dirección, orden y organización del debate; (ii) en segundo lugar, deben ser consistentes con el ordenamiento jurídico superior, en particular con las normas constitucionales y legales orgánicas que rigen el proceso legislativo, así como con la comprensión que de ellas ha desarrollado la jurisprudencia constitucional, las cuales no pueden ser, en ningún caso, reglas *contra legem* o contrarias a los principios estructurales del proceso legislativo; y, (iii) en tercer lugar, su incumplimiento debe tener una incidencia sustantiva en el ejercicio de los derechos de participación congresarial o en los principios estructurales del debate democrático, esto es, debe producir un efecto real en la dinámica deliberativa que impida o restrinja injustificadamente el intercambio plural, racional y participativo de argumentos.

140. En consecuencia, cuando en ejercicio de su poder de ordenación la mesa directiva fija reglas sobre la forma de desarrollar la deliberación, se impone a sí misma una obligación de respeto a las condiciones que ella misma ha trazado. El incumplimiento de tales reglas no puede considerarse un simple incidente de trámite, sino que puede tener efectos sustanciales si frustra el ejercicio efectivo del derecho de participación congresarial, impide la expresión de disensos legítimos, desconoce los espacios en los que debe ocurrir la deliberación, o induce a error a los

⁷⁶ Como lo sostuvo en la **Sentencia C-122 de 2011**, los presidentes de las cámaras tienen la responsabilidad de “garantizar que la discusión se lleve a cabo antes de la votación en cada debate, permitir las intervenciones de todos los integrantes de la comisión o cámara, dentro de lo que establezca el Reglamento”, así como de aplicar las restricciones con arreglo a la ley “estrictamente como lo anunciado y de la misma forma para todos, sin discriminación ni preferencias”.

congresistas que, confiados en su cumplimiento, consienten en avanzar otros puntos del debate y a la postre ven frustrado su derecho a participar de forma efectiva.

141. En resumen, el principio de deliberación democrática no solo se ve afectado cuando se restringe formalmente la intervención de los congresistas o se acorta el debate por la vía de la aplicación de figuras como la suficiente ilustración sin que se cumplan las condiciones de validez para el efecto⁷⁷. También puede configurarse un déficit deliberativo cuando las reglas que estructuran el desarrollo del trámite, previamente anunciadas por la autoridad encargada de su conducción, son desatendidas sin justificación suficiente, defraudando las expectativas legítimas de los legisladores y erosionando la transparencia, la igualdad de condiciones y la racionalidad procedimental que exige el debate congresarial en una democracia constitucional.

13.Los vicios subsanables e insubsanables

142. Como se ha señalado previamente, el proceso legislativo no constituye una mera formalidad, sino una garantía esencial para la legitimidad democrática de las leyes. La forma como se estructura y desarrolla el proceso de formación normativa define los cauces institucionales mediante los cuales se manifiesta la voluntad soberana del pueblo a través de sus representantes, razón por la cual el respeto de los requisitos procedimentales previstos en la Constitución y en la Ley Orgánica del Congreso constituye una condición necesaria para la validez material y formal de las disposiciones legales.

143. Los vicios de procedimiento se configuran cuando se desconoce alguna de las etapas, reglas o garantías que estructuran el proceso legislativo. Tales irregularidades pueden comprometer el principio democrático en la medida en que afectan la deliberación congresarial, alteran la formación de la voluntad legislativa o vulneran los derechos de participación política.

144. Ahora bien, no toda irregularidad procedimental tiene la entidad suficiente para invalidar el producto de la labor legislativa. De allí que la jurisprudencia haya desarrollado una tipología entre vicios subsanables e insubsanables, fundada en la relevancia constitucional del defecto, su incidencia en la formación de la ley y la posibilidad real de corrección. Esta clasificación permite a la Corte ejercer un control razonable y proporcionado, que evite tanto el exceso formalista que conduzca a la anulación irreflexiva de normas válidamente debatidas, como la convalidación

⁷⁷ La Corte Constitucional ha indicado que la suficiente ilustración es un mecanismo válido de organización del debate legislativo siempre que se cumplan las condiciones previstas en la ley para el efecto y, en general, se constate que su declaración no desconoce los derechos de las minorías y la garantía del debate. Así, la suficiente ilustración se presenta, de manera general, cuando en la respectiva célula legislativa la mayoría de los congresistas que la componen consideran que cuentan con los elementos de juicio adecuados para tomar una determinación, después de que ha transcurrido un lapso preestablecido en el cual las diferentes fuerzas políticas hayan expresado su posición. A través de esta figura, a la vez que se racionaliza la duración del debate y se respeta la decisión mayoritaria sobre la continuación del mismo, se garantizan condiciones de participación a las minorías. *Cfr.*, Corte Constitucional, Sentencia C-473 de 2004.

irrazonable de leyes aprobadas con desconocimiento de los principios constitucionales que rigen el proceso legislativo.

145. En el marco del control de constitucionalidad de las leyes, esta Corte ha distinguido entre los vicios subsanables y los insubsanables en el proceso legislativo, distinción que permite armonizar dos mandatos constitucionales fundamentales: por una parte, la exigencia de que las leyes se expidan conforme a los procedimientos previstos en la Constitución y en la ley orgánica del Congreso; y, por otra, la necesidad de preservar, siempre que sea posible, los efectos jurídicos de las decisiones legislativas adoptadas democráticamente, en desarrollo del principio de conservación del derecho.

146. El punto de partida normativo de esta clasificación se encuentra en el artículo 5° de la Ley 5ª de 1992, que considera insubsanables aquellos vicios que se presentan cuando los congresistas se reúnen por fuera de las condiciones constitucionales en violación del artículo 149 de la Constitución o cuando se desconocen garantías constitucionales fundamentales.⁷⁸

147. En la Sentencia C-047 de 2017, esta Corte precisó que la posibilidad de subsanar un vicio exige constatar la “razonabilidad de la corrección”, lo cual supone que: (i) el defecto pueda ser enmendado sobre la base de un proceso ya surtido, y no mediante la reconstrucción de fases enteras del proceso;⁷⁹ (ii) no se haya afectado de manera intensa la expresión de la voluntad democrática,⁸⁰ en especial en lo que concierne a los derechos de las bancadas de oposición o de las minorías políticas;⁸¹ y, (iii) el defecto no haya producido una alteración sustancial de las reglas del procedimiento legislativo, como ocurre cuando se introduce una disposición en etapas avanzadas del proceso sin antecedentes previos, y en algunos casos puntuales sin cumplimiento de las reglas de publicidad.

148. Asimismo, la naturaleza de la ley en cuestión y los cambios introducidos a lo largo del proceso legislativo son factores determinantes para evaluar la viabilidad de la subsanación,⁸² y desde la perspectiva de la seguridad jurídica, la posibilidad de subsanación es mayor en proyectos de ley cuando se han cumplido las etapas fundamentales del trámite.⁸³

⁷⁸ Ley 5ª de 1992, artículo 5: “*Jerarquía del Reglamento. En desarrollo y aplicación de este Reglamento se entenderán como vicios de procedimiento insubsanables de la Constitución Política: 1. Toda reunión de Congresistas que, con el propósito de ejercer funciones propias de la Rama Legislativa del Poder Público, se efectúe fuera de las condiciones constitucionales. En este evento sus decisiones carecerán de validez, y a los actos que realice no podrá dárseles efecto alguno. 2. El vulnerarse las garantías constitucionales fundamentales. PARAGRAFO. Sobre reformas constitucionales prevalecerá lo dispuesto en el artículo 379 constitucional*”.

⁷⁹ Cfr. Corte Constitucional, sentencias C-258 de 2014 y C-481 de 2019.

⁸⁰ Cfr. Corte Constitucional, sentencias C-633 de 2016 y C-481 de 2019.

⁸¹ Cfr. Corte Constitucional, sentencias C-633 de 2016 y C-481 de 2019.

⁸² Cfr. Corte Constitucional, sentencias C-258 de 2014 y C-481 de 2019.

⁸³ Cfr. Corte Constitucional, sentencias C-110 de 2019 y C-481 de 2019.

149. La Sentencia C-340 de 2024 recuerda que una irregularidad irrelevante es aquella omisión o incumplimiento de una exigencia de forma que “*no vulnera ningún principio ni valor constitucional, y en especial no llega a afectar el proceso de formación de la voluntad democrática en las cámaras, ni desconoce el contenido básico institucional diseñado por la Carta.*”⁸⁴ Por ello, es deber de la Corte dilucidar cuál es el fin sustancial y constitucional que se encuentra protegido por las normas de procedimiento violadas. Estos pueden responder a la *preservación de la voluntad de las mayorías*, en los casos en que se afecta el quórum deliberativo o decisorio, o el principio de consecutividad; la *salvaguarda de los derechos de las minorías*, en los casos en que se afectan las reglas relacionadas con las votaciones o las disposiciones que imponen una obtención de una mayoría para la aprobación de un proyecto; la *protección del principio de publicidad*, cuando se incumplen las regulaciones respecto de la publicación de las iniciativas, la divulgación de los informes de ponencia y de las proposiciones, el sistema de votación adoptado por las cámaras y el cumplimiento del requisito del anuncio previo de votación; y la *garantía del pluralismo, la participación y la diversidad*, en los casos en que no se observan los mandatos relacionados con el ejercicio de la iniciativa ciudadana y el respeto de los derechos y garantías de la oposición.⁸⁵

150. Por su parte, en el Auto 705 de 2024 la Corte precisó que para determinar la relevancia de las irregularidades, “se debe considerar: (i) su entidad o gravedad; (ii) el contexto en el cual se presenta; y, (iii) la incidencia del vicio en la integralidad del proceso legislativo”.⁸⁶ Además señaló que la gravedad debe ser entendida como es “la magnitud de desconocimiento de derechos, principios o valores sustantivos que garantizan las disposiciones desconocidas.”⁸⁷ En consecuencia, “solo aquellos vicios con la entidad suficiente para alterar la decisión tomada, en uno u otro sentido, o aquellos que restrinjan las prerrogativas que garantizan la racionalidad deliberativa del debate legislativo, se han considerado *relevantes* al momento de ejercer el control constitucional.”⁸⁸

151. Una vez se ha identificado un vicio de procedimiento, debe verificarse si el Congreso adoptó las medidas necesarias para enmendar el vicio o si se debe entender subsanado en desarrollo del proceso legislativo subsiguiente. Si no lo hizo, también debe identificarse la posibilidad de devolver el proyecto de ley para que se subsane el vicio, como lo dispone el artículo 241 de la Constitución. Tal posibilidad concreta el principio de conservación del derecho y es una manifestación del principio democrático. Esto, puesto que permite que sea directamente el Congreso de la República el órgano que subsane los yerros constitucionales en los que haya incurrido. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que esta posibilidad ha de ejercerse de forma razonable. Como se señaló, ello no puede implicar la repetición completa del proceso legislativo.⁸⁹ Al respecto, en la Sentencia C-760 de 2001, esta

⁸⁴ Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-737 de 2001, citada en la Sentencia C-340 de 2024.

⁸⁵ Cfr., Corte Constitucional, Sentencia C-340 de 2024.

⁸⁶ Cfr., Corte Constitucional, Auto 011 de 2018, reiterado en el Auto 705 de 2024.

⁸⁷ Ibidem.

⁸⁸ Ibidem.

⁸⁹ Cfr., Corte Constitucional, Auto 089 de 2005.

Corporación aclaró que *“el sistema jurídico sólo admite subsanar vicios que originan la invalidez de las actuaciones reglamentarias sobre la base de la existencia de los mismos actos que van a ser subsanados. En otras palabras, sólo es posible subsanar vicios de trámite sobre la base de un trámite que efectivamente se ha llevado a cabo.”*

152. Bajo este contexto, se han determinado las condiciones que hacen que un vicio en el proceso de formación legislativa sea subsanable. Una de ellas se presenta cuando el vicio existió, pero fue convalidado. En estos casos, en función de la prevalencia del derecho sustancial, no tiene sentido que la Corte declare la inconstitucionalidad de la disposición acusada. También puede ocurrir que un vicio haya existido y no hubiese sido convalidado, pero la Corte pueda constatar que puede ser subsanado durante la revisión de constitucionalidad de la ley. En tal evento, la Constitución expresamente establece que el juez constitucional debe devolver la norma sujeta a control a la autoridad que lo profirió para que, de ser posible, ésta proceda a subsanarlo. Finalmente, puede ocurrir que existan vicios en el proceso de formación de la ley, y que éstos no hayan sido convalidados en el proceso legislativo, pero pueden ser subsanados por la misma Corte Constitucional, al pronunciarse sobre la norma en cuestión. Por ejemplo, cuando a una ley ordinaria se le ha dado el trámite de una ley orgánica. En aquellos casos, la Corte puede constatar que se trata materialmente de una ley de naturaleza ordinaria y declarar su constitucionalidad bajo tal entendido.

153. Por el contrario, la Corte ha considerado insubsanables los vicios que suponen la omisión de etapas estructurales del proceso legislativo,⁹⁰ como la ausencia de uno de los cuatro debates exigidos por el artículo 157 de la Constitución para la expedición de una ley, o aquellos en los que se ha desconocido de manera grave el principio de publicidad, como sucede cuando un proyecto o una proposición es votado sin haber sido publicado ni anunciado previamente. Si el vicio surge del desconocimiento de plazos obligatorios en el proceso legislativo, este se considera insubsanable.⁹¹ Asimismo, se ha considerado que no es posible subsanar un vicio cuando ello exige iniciar nuevamente el proceso, pues la figura de la subsanación no puede ser utilizada como un mecanismo para reconstruir retroactivamente la voluntad legislativa, ni para legitimar actuaciones que no existieron en el expediente o que fueron adoptadas sin cumplir con los requisitos constitucionales.

154. La jurisprudencia ha sido consistente al señalar que no es subsanable el vicio de elusión del debate, en aquellos casos en los que se ha omitido deliberar sobre una proposición o disposición normativa, trasladando la discusión a etapas posteriores del trámite, o aprobando textos sustancialmente distintos a los debatidos en comisiones. En estos casos, la Corte ha reiterado que el debate congresarial no puede reducirse a una formalidad, sino que constituye una exigencia sustantiva del principio democrático, que asegura la construcción plural de las decisiones legislativas y la

⁹⁰ Cfr., Corte Constitucional, sentencias C-500 de 2001, C-737 de 2001, C-551 de 2003, C-027 de 2012 y C-481 de 2019.

⁹¹ Cfr., Corte Constitucional, Sentencias C-202 de 2016, Auto 476 de 2017 y C-481 de 2019.

transparencia en la formación de la ley. En tal sentido, la elusión del debate no solo vulnera el principio de consecutividad, sino que compromete la legitimidad misma del proceso deliberativo.

155. Con fundamento en estos parámetros, la jurisprudencia ha consolidado un catálogo ilustrativo de vicios subsanables e insubsanables.⁹² Entre los primeros, se han incluido: (i) la omisión del anuncio previo cuando no existe riesgo para los derechos de las minorías; (ii) la ausencia de publicación de un texto ya debatido y conocido por las cámaras; (iii) errores en la conformación de comisiones accidentales que no comprometan la integridad del proceso; y, (iv) defectos formales en la aprobación de tratados internacionales, atribuibles a la administración y no al Congreso de la República. Entre los segundos, se han considerado insubsanables: (i) la aprobación de normas sin antecedente en comisiones; (ii) la incorporación de proposiciones no publicadas; (iii) la omisión de debates exigidos por la Constitución; (iv) la aprobación de textos no anunciados o sustancialmente modificados sin justificación; y, (v) el incumplimiento de los requisitos de quórum y votación cuando ello compromete la legitimidad de la decisión.

156. De la síntesis precedente se observa que se ha empleado un criterio unánime a través del tiempo en algunos asuntos. De una parte, la Corte ha mantenido una línea invariable sobre la subsanabilidad del incumplimiento de los tiempos que deben transcurrir entre la realización de los debates y del incumplimiento del requisito de votación nominal y pública en el trámite de las objeciones gubernamentales. Así mismo, la Corte Constitucional ha reiterado la imposibilidad de subsanar vicios de elusión del debate, tanto cuando los precede una vulneración del principio de publicidad, como cuando se trata de la aparición de asuntos novedosos en una etapa avanzada del proceso legislativo, excepto cuando la afectación recae sobre las actuaciones de la comisión de conciliación, supuesto en el cual el vicio puede ser subsanable. Otros ejemplos de estabilidad en la jurisprudencia son la insubsanabilidad de los vicios derivados del juicio de sustitución y de los actos derivados de las reuniones extraordinarias del congreso convocadas sin el lleno de los requisitos legales y constitucionales.

157. En síntesis, la Corte ha resaltado que la figura de la subsanación constituye una manifestación del principio democrático, en tanto permite al Congreso, como órgano representativo, corregir los errores formales en los que haya incurrido, siempre que ello no implique alterar las condiciones mínimas del debate congresarial ni desconocer las garantías sustanciales que rigen la formación de la ley.⁹³ Su finalidad no es enmendar actuaciones inexistentes ni legitimar la omisión de etapas esenciales, sino asegurar que los vicios de forma que no comprometan el núcleo del

⁹² *Cfr.*, Corte Constitucional, Auto 705 de 2024.

⁹³ Asimismo, el artículo 241 de la Constitución, en su párrafo, faculta a la Corte para ordenar la devolución de proyectos de ley o actos legislativos con el fin de que se subsanen los defectos de procedimiento, siempre que estos puedan ser corregidos sin desconocer las reglas estructurales del proceso legislativo.

principio democrático puedan ser corregidos en sede constitucional, en beneficio de la estabilidad del orden jurídico.

14.Análisis del caso concreto

14.1. Análisis del caso sometido a consideración de la Corte: el proceso de formación de la ley demandada y análisis del primer cargo

158. El proyecto de Ley fue radicado el 21 de marzo de 2023 ante el Senado de la República.⁹⁴ A continuación, se describirá el *iter* legislativo del Proyecto de Ley No. 293 de 2023 - Senado y No. 433 de 2024 - Cámara que terminó con la promulgación de la Ley 2381 de 2024.⁹⁵

Trámite surtido en primer debate en la Comisión Séptima del Senado de la República

Fecha de la actuación	Actuación	Gaceta
22-03-23	Se radica el proyecto en la Secretaría General del Senado de la República. Se anexa el texto del proyecto completo.	Gaceta 203 de 2023
Designación de ponentes y prórrogas para la presentación de la ponencia		
14-04-23	La Mesa directiva de la Comisión Séptima del Senado de la República designa, como ponentes de la iniciativa, a los senadores Norma Hurtado Sánchez, Honorio Miguel Henríquez Pinedo, Nadia Georgette Blel Scaff, Martha Isabel Peralta Epieyú, Miguel Ángel Pinto Hernández, Ana Paola Agudelo García, Sor Berenice Bedoya Pérez, Omar de Jesús Restrepo Correa, Beatriz Lorena Ríos Cuéllar y Polivio Leandro Rosales Cadena.	Gaceta 831 de 2023, página 2

⁹⁴ El proyecto -que se publicó en la Gaceta 435 de 2023- tuvo iniciativa gubernamental por conducto de la Ministra del Trabajo y fue repartido a la Comisión Séptima Constitucional Permanente

⁹⁵ Todas las actuaciones fueron extraídas de las Gacetas del Congreso de la República. Al frente de cada actuación, se ubica el número de la Gaceta que la contiene o que la referencia. Muchas de estas Gacetas han sido remitidas al expediente D-15.989 por parte de los secretarios generales del Senado de la República y de la Cámara de Representantes, pero otras han sido encontradas luego de un proceso de búsqueda propio. Documentos disponibles en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=88491>; <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=88493>; <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=88494>; <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=88923>; <https://svrpubindc.imprenta.gov.co/senado/>

29-04-23 y 03-05-23	Los ponentes piden a la Mesa directiva una prórroga para presentar la ponencia, que se otorga hasta por días	Gaceta 575 de 2023, página 2
Remisión de conceptos por parte de diversas entidades		
	Se reciben conceptos ciudadanos: Anpiss, Universidad Javeriana, Federación Nacional de Cafeteros, Universidad Libre de Colombia, Escuela de Finanzas, Economía y Gobierno de la Universidad EAFIT; del Instituto de Ciencia Política; y del Consejo Regional Indígena del Cauca, Universidad de los Andes, Asociación de Comisionistas de Bolsa de Colombia, Academia Nacional de Medicina, Asociación Colombiana de Administradoras de Fondos de Pensiones y Cesantías, Asociación Colombiana de Capital Privado, Federación de Aseguradores Colombianos, Universidad Externado de Colombia, Caja de Auxilios y Prestaciones de la ACDAC, Alianza Nacional de Pensionados, Ministerio de Salud	Gacetas 412 de 2023, 418 de 2023, 430 de 2023, 444 de 2023, 457 de 2023, 448 de 2023, 455 de 2023, 471 de 2023, 484 de 2023, 508 de 2023, 516 de 2023, 519 de 2023, 535 de 2023, 557 de 2023
Realización de audiencias y mesas técnicas		
04-05-23	Se realizó una mesa técnica con las Unidades de Trabajo Legislativo.	Gaceta 575 de 2023, página 2
05-05-23	Se realizó una mesa técnica con las Unidades de Trabajo Legislativo.	Gaceta 575 de 2023, página 2
08-05-23	Se realizó una mesa técnica entre las Unidades de Trabajo Legislativo y el Ministerio del Trabajo.	Gaceta 575 de 2023, página 2
09-05-23	Se realizó una audiencia pública en Bogotá.	Gaceta 575 de 2023, página 2
10-05-23	Se realizó una audiencia pública en Bogotá.	Gaceta 575 de 2023, página 2
11-05-23	Se realizó una mesa técnica entre las Unidades de Trabajo Legislativo, el Ministerio del Trabajo y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.	Gaceta 575 de 2023, página 2
15-05-23	Se realizó una audiencia pública en Cúcuta.	Gaceta 575 de 2023, página 2
El debate en la Comisión Séptima del Senado de la República		
17-05-23	Se niegan los impedimentos formulados por algunos ponentes.	Gaceta 824 de 2023 (que contiene el acta Nro. 42,

		correspondiente a la sesión del 17 de mayo de 2023)
19-05-23	Se presenta nueva solicitud de prórroga para presentar informe de ponencia. En esa misma fecha se acepta la prórroga.	Gaceta 831 de 2023, página 2
30-05-23	Se publica el informe de ponencia para primer debate, ante la Comisión Séptima del Senado de la República.	Gaceta 575 de 2023
08-06-23	Inicia la discusión en la Comisión Séptima del Senado de la República.	Gaceta 829 de 2023 (que contiene el acta Nro. 47, correspondiente a la sesión del 8 de junio de 2023)
13-06-23	Continúa la discusión en la Comisión Séptima del Senado de la República.	Gaceta 830 de 2023 (que contiene el acta Nro. 48, correspondiente a la sesión del 13 de junio de 2023)
14-06-23	Continúa y finaliza la discusión en la Comisión Séptima del Senado de la República.	Gaceta 831 de 2023 (que contiene el acta Nro. 49, correspondiente a la sesión del 14 de junio de 2023)
Finaliza la primera legislatura. Receso del 21 de junio al 19 de julio de 2023		
07-07-23	Se publica el texto definitivo, aprobado por la Comisión Séptima del Senado de la República.	Gaceta 839 de 2023

Trámite surtido en el segundo debate ante la Plenaria del Senado de la República

Fecha	Actuación	Gaceta
26-06-23	Se designan, como ponentes, los senadores Nadia Blel Scaff, Honorio Henríquez Pinedo, Norma Hurtado Sánchez, Martha Peralta Epieyú, Miguel Ángel Pinto Hernández, Fabián Díaz Plata, Ana Paola Agudelo García, Berenice Bedoya Pérez, Omar de Jesús Restrepo Correa, Lorena Ríos Cuéllar y Polivio Rosales Cadena.	Gaceta 700 de 2024, página 3
Realización de audiencias y mesas técnicas		
08-08-23	Se realizó una mesa técnica de trabajo.	Gaceta 1423 del 2023, página 6. Ver nota al pie No. 2
09-08-23	Se realizó una mesa técnica entre las Unidades de Trabajo Legislativo, el Ministerio de Trabajo y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.	Gaceta 700 de 2024, página 3

11-08-23	Se realizó una mesa técnica entre las Unidades de Trabajo Legislativo, el Ministerio del Trabajo, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y Colpensiones.	Gaceta 700 de 2024, página 3
14-08-23	Se realizó una mesa técnica de trabajo.	Gaceta 1423 del 2023, página 6. Ver nota al pie No. 2
11-09-23	Se realizó una audiencia pública en Bogotá.	Gaceta 700 de 2024, página 3
20-09-23	Se realizó una mesa técnica de trabajo.	Gaceta 1423 del 2023, página 6. Ver nota al pie No. 2
02-10-23	Se realizó una mesa técnica de trabajo.	Gaceta 1423 del 2023, página 6. Ver nota al pie No. 2
26-03-24	Se realizó una audiencia pública en Bogotá.	Gaceta 700 de 2024, página 3
02-04-24	Se realizó una sesión técnica informal.	Gaceta 700 de 2024, página 3
Remisión de conceptos por parte de diversas entidades		
08-10-23 al 02-04-24	Se reciben conceptos del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Ministerio del Trabajo y de la Administradora Colombiana de Pensiones, Asociación Colombiana de Administradoras de Fondos de Pensiones y Cesantías, Asociación Nacional de Pensionados y la Confederación General del Trabajo	Gacetas 1435 de 2023, 1437 de 2023, 134 de 2024, y 339 de 2024
El debate en la Plenaria del Senado de la República		
06-10-23	Se publica el informe de ponencia positivo para segundo debate.	Gaceta 1423 de 2023
09-10-23	Se publica el informe de ponencia alternativo para segundo debate.	Gaceta 1434 de 2023
03-11-23	Se publica informe de ponencia negativa para segundo debate.	Gaceta 1537 de 2023
Receso legislativo (del 17 de diciembre de 2023 al 15 de febrero de 2024). Art. 138 de la Constitución, modificado por el Acto Legislativo 02 de 2023		
22-02-24	Se publica otro informe de ponencia negativa para segundo debate.	Gaceta 114 de 2024
28-02-24	Se votan impedimentos.	Gaceta 1024 de 2024 (que contiene el acta No. 42, correspondiente a la sesión del 28 de febrero de 2024)

06-03-24	Se votan impedimentos.	Gaceta 1025 de 2024 (que contiene el acta No. 44, correspondiente a la sesión del 6 de marzo de 2024)
12-03-24	Se anuncia el proyecto para su debate en la sesión siguiente.	Gaceta 1134 de 2024 (que contiene el acta No. 45, correspondiente a la sesión del 12 de marzo de 2024)
13-03-24	Se votan impedimentos.	Gaceta 1461 de 2024 (que contiene el acta No. 46, correspondiente a la sesión del 13 de marzo de 2024)
18-03-24	Se anuncia el proyecto para su debate en la sesión siguiente.	Gaceta 1541 de 2024 (que contiene el acta No. 47, correspondiente a la sesión del 18 de marzo de 2024)
19-03-24	Se anuncia el proyecto para su debate en la sesión siguiente.	Gaceta 1462 de 2024 (que contiene el acta No. 48, correspondiente a la sesión del 19 de marzo de 2024)
20-03-24	Se continúa la discusión. Se votan algunos impedimentos.	Gaceta 1036 de 2024 (que contiene el acta No. 49, correspondiente a la sesión del 20 de marzo de 2024)
26-03-24	Se continúa la discusión.	Gaceta 1590 de 2024 (que contiene el acta No. 50, correspondiente a la sesión del 26 de marzo de 2024)
02-04-24	Se continúa con la discusión.	Gaceta 1732 de 2024 (que contiene el acta No. 51, correspondiente a la sesión del 2 de abril de 2024)
03-04-24	Se inicia la discusión, se votan negativamente los informes de ponencia negativos.	Gaceta 1711 de 2024 (que contiene el acta No. 52, correspondiente a la sesión del 3 de abril de 2024)
04-04-24	Se anuncia el proyecto para su debate en la sesión siguiente.	Gaceta 1748 de 2024 (que contiene el acta No. 53, correspondiente a la sesión del 4 de abril de 2024)
15-04-24	Continúa la discusión. Se vota negativamente el informe de ponencia alternativo. Y se vota favorablemente el informe de ponencia positivo.	Gaceta 1540 de 2024 (que contiene el acta No. 55, correspondiente a la sesión del 15 de abril de 2024)

16-04-24	Continúa la discusión del articulado.	Gaceta 1800 de 2024 (que contiene el acta No. 56, correspondiente a la sesión del 16 de abril de 2024)
17-04-24	Continúa la discusión del articulado.	Gaceta 1813 de 2024 (que contiene el acta No. 57, correspondiente a la sesión del 17 de abril de 2024)
22-04-24	Continúa la discusión del articulado.	Gaceta 1801 de 2024 (que contiene el acta No. 58, correspondiente a la sesión del 22 de abril de 2024)
23-04-24	Continúa y finaliza la discusión del proyecto.	Gaceta 1842 de 2024 (que contiene el acta No. 59, correspondiente a la sesión del 23 de abril de 2024)
29-04-24	Se publica el texto definitivo aprobado por el Senado de la República.	Gaceta 497 de 2024

159. Surtido el Primero y Segundo Debate en la Comisión Séptima Constitucional Permanente y en la Plenaria del Senado de la República, respectivamente, el proyecto fue remitido a la Cámara de Representantes en la cual se cumplió el siguiente trámite.

Trámite en primer debate surtido en la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes

Fecha	Actuación	Gaceta
10-05-24	Se designan, como ponentes, los representantes Martha Lisbeth Alfonso Jurado, Héctor David Chaparro Chaparro, Juan Felipe Corzo Álvarez, Alfredo Mondragón Garzón, Betsy Judith Pérez Arango, Jorge Alexander Quevedo Herrera, Germán José Gómez López, Víctor Manuel Salcedo Guerrero, Juan Carlos Vargas Soler y Leider Alexandra Vásquez Ochoa.	Gaceta 700 de 2024, página 5
Realización de audiencias y mesas técnicas		
14-05-24	Se realizó una audiencia pública con el Ministerio del Trabajo, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Colpensiones, Asofondos y la Procuraduría General de la Nación.	Gaceta 700 de 2024, página 5

16-05-24	Se realizó una mesa de trabajo con los equipos de los ponentes, con el ánimo de presentar un informe de ponencia.	Gaceta 700 de 2024, página 5
Remisión de conceptos por parte de diversas entidades		
28-05-24	Se recibe concepto del DANE	Gaceta 708 de 2024
El debate en la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes		
17-05-24	Se publica el informe de ponencia positivo para primer debate en la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes.	Gaceta 603 de 2024
21-05-24	Se inicia la discusión del proyecto.	Gaceta 1077 de 2024 (que contiene el acta No. 46, correspondiente a la sesión del 21 de mayo de 2024)
22-05-24	Continúa la discusión del proyecto.	Gaceta 1078 de 2024 (que contiene el acta No. 47, correspondiente a la sesión del 22 de mayo de 2024)
23-05-24	Continúa y finaliza la discusión del proyecto.	Gaceta 1079 de 2024 (que contiene el acta No. 48, correspondiente a la sesión del 23 de mayo de 2024)
29-05-24	Se publica el texto definitivo aprobado por la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes.	El texto aprobado en primer debate en Cámara obra en las Actas 46, 47, 48 de 2024 ⁹⁶

160. En el proyecto que aprobó la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes, se hicieron modificaciones al texto aprobado por la plenaria del Senado de la República así: en la sesión del 22 de mayo se aprobaron con proposiciones avaladas los artículos 13, 20, 21, 23, 31, 33, 35, 39, 40, 42, 43, 49, 55, 57, 72, 73, 74, 80 y 82; y , en la sesión del 23 de mayo Asimismo, se aprobaron con proposiciones avaladas y no avaladas los artículos 2°, 5°, 7°, 8°, 18, 19, 22, 24, 26, 36, 44, 50, 61, 64, 65, 76, 77, 86, 93.

161. Esas modificaciones estaban relacionadas con diversos temas, entre ellos los siguientes: (i) la pensión anticipada de vejez para padres con hijos en condición de invalidez; (ii) las comisiones que recibirían los fondos del pilar individual, y (iii) la obligatoriedad de los aportes al fondo de solidaridad pensional, a cargo de personas que devenguen más de 19 salarios mínimos. Asimismo (iv) se modificaron las reglas sobre el pago de la indemnización sustitutiva de pensión de vejez para quienes cuenten con menos de 300 semanas cotizadas, y (v) se mejoró el IBL de la pensión

⁹⁶<https://www.camara.gov.co/camara/visor?doc=/sites/default/files/2024-06/Texto%20Definitivo%20Proyecto%20No.%20433%20de%202024%20C%C3%A1mara%20-%20293%20de%202023%20Senado.docx>

de invalidez. En la Gaceta 700 de 2024 se encuentra la versión aprobada por la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes, así como las modificaciones que, frente a ese texto, propusieron los coordinadores ponentes a la plenaria de la Cámara de Representantes.⁹⁷

Trámite en segundo debate surtido ante la plenaria de la Cámara de Representantes

Fecha	Actuación	Gaceta
24-05-24	Se designan los ponentes.	Gaceta 717 de 2024, página 1
Realización de audiencias y mesas técnicas		
12-06-24	Se realizó una audiencia pública.	Gaceta 1904 de 2024. En esta Gaceta algunos representantes mencionaron que la audiencia pública se estaba realizando en el edificio contiguo a aquel en el que se adelantaba la sesión.
Remisión de conceptos por parte de diversas entidades		
30-05-24	Se recibe concepto de la Asociación de Comisionistas de Bolsa de Colombia.	Gaceta 736 de 2024
04-06-24	Se recibe concepto de la Asociación Nacional de Pensionados de Comunicaciones y de la Procuraduría General de la Nación.	Gaceta 757 de 2024
05-06-24	Se recibe concepto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.	Gaceta 774 de 2024
06-06-24	Se recibe concepto de la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia.	Gaceta 786 de 2024
12-06-24	Se recibe concepto de la Universidad Nacional de Colombia.	Gaceta 1002 de 2024
12-06-24	Se recibe concepto de la Asociación de Pensionados de Empresas Colombianas.	Gaceta 1001 de 2024
El debate en la Plenaria de la Cámara de Representantes		
29-05-24	Se publica el informe de ponencia positivo para segundo debate.	Gaceta 700 de 2024
30-05-24	Se publica informe de ponencia negativa para segundo debate.	Gaceta 717 de 2024
11-06-24	Se votaron impedimentos y recusaciones y se recibieron constancias	Gaceta 1640 de 2024 (que contiene el acta No. 149, correspondiente a la sesión del 11 de junio de 2024)

⁹⁷ Ibidem.

12-06-24	Se votaron impedimentos y recusaciones y se recibieron constancias	Gaceta 1904 de 2024 (que contiene el acta No. 150, correspondiente a la sesión del 12 de junio de 2024)
13-06-24	Se votaron impedimentos y recusaciones y se recibieron constancias, y se negó el informe negativo y se aprobó el informe positivo de ponencia	Gaceta 1249 de 2024 (que contiene el acta No. 151, correspondiente a la sesión del 13 de junio de 2024)
14-06-24	Continúa y finaliza la discusión del proyecto.	Gaceta 1485 de 2024 (que contiene el acta No. 152, correspondiente a la sesión del 14 de junio de 2024)
25-06-24	Se publica el texto definitivo aprobado por la Plenaria de la Cámara de Representantes.	Gaceta 973 de 2024

14.2. Solución del problema jurídico propuesto

162. La Corte Constitucional encuentra demostrado que, en el debate surtido en la plenaria de la Cámara de Representantes dentro del Proyecto de Ley No. 293 de 2023 Senado y No. 433 de 2024 Cámara que terminó con la promulgación de la Ley 2381 de 2024 se incurrió en un vicio de procedimiento que afectó de forma grave y relevante el principio de consecutividad, el principio democrático y los derechos de las minorías. Esto obedece a que se incumplió el deber mínimo de deliberación al declararse la suficiente ilustración de la proposición presentada para adoptar el texto aprobado por el Senado de la República, sin que se cumplieran las condiciones previstas en el artículo 108 de la Ley 5 de 1992; y sin que se hubiera permitido debatir el texto del proyecto de ley aprobado en la plenaria del Senado de la República, cuando aún estaban inscritos representantes para intervenir y se había acordado una dinámica por la mesa directiva para garantizar la participación de todos los representantes que a bien tuvieran expresar sus posturas en torno a la proposición presentada por la Representante María del Mar Pizarro y otros.

14.2.1. Incumplimiento del deber de deliberación mínima por la declaratoria de suficiente ilustración y cierre del debate

163. De la revisión del proceso legislativo que consta en las pruebas aportadas a este proceso, la Corte concluye que la declaratoria de suficiente ilustración y el cierre intempestivo del debate ocurrido el 14 de junio de 2024 generó el incumplimiento del deber mínimo de deliberación por cuanto *a)* esta decisión se adoptó sin que se cumplieran las condiciones previstas en el artículo 108 de la Ley 5 de 1992, y en particular, *b)* sin que se hubiera permitido el debate del texto del proyecto de ley aprobado en la plenaria del Senado de la República propuesto para aprobación mediante proposición presentada por la Representante María del Mar Pizarro y otros representantes.

164. Las pruebas aportadas al expediente sobre lo ocurrido en las sesiones transcurridas entre el 11 y el 14 de junio, dan cuenta de que los días 11, 12 y en la mayor parte del día 13 de junio si bien el debate del proyecto de ley se incluyó dentro del orden del día y se inició formalmente, fue solo hasta el final de la sesión del 13 de junio que comenzó en estricto sentido el debate con la aprobación del informe de ponencia positiva puesto a consideración de la plenaria.

165. Durante la sesión de la plenaria de la Cámara de Representantes del 14 de junio de 2024 se desarrolló el debate del Proyecto de Ley No. 293-23 Senado, y 433-24 Cámara. El orden del día de dicha sesión fue aprobado a las 12:14:09 m, y luego de algunas constancias y la votación de impedimentos, a las 2:06:08 p.m. se inició la lectura de las proposiciones. Así, la revisión de lo ocurrido entre el 11 y el 13 de junio de 2024 corrobora que en estas tres sesiones no se debatió el proyecto. Veamos:

a) Sesión del 11 de junio de 2024

166. Para empezar, algunos representantes⁹⁸ pidieron realizar una nueva audiencia pública con el fin de tratar temas técnicos del proyecto de Ley, y se sugirió la suspensión del proceso legislativo. Otros representantes se opusieron a esa idea, para lo cual resaltaron que en tanto se acercaba el fin de la legislatura, resultaba imperioso iniciar el debate del proyecto. Así, se acordó que la audiencia y la discusión del proyecto se adelantarían a un mismo tiempo. Acto seguido, en el quinto punto orden del día, la Mesa directiva anunció que el proyecto de ley en cuestión sería discutido.

167. A continuación, se presentó una controversia sobre la necesidad de suspender o no la sesión a la espera de la solución de unas recusaciones. Ante esto, el secretario señaló que según la Sentencia C-294 de 2021 las recusaciones presentadas por los ciudadanos no tenían la virtualidad de suspender el proceso legislativo, e indicó que la discusión del proyecto podía seguir su curso mientras la Comisión de Ética se encargaba de resolverlas. A pesar de que algunos Representantes insistieron en la discusión,⁹⁹ el estudio del proyecto siguió su curso y se anunció la votación en bloque de algunos impedimentos¹⁰⁰ Sin embargo, estos no se alcanzaron a votar en la sesión

⁹⁸ En ese sentido se pronunciaron, por ejemplo, los representantes Jairo Humberto Cristo Correa y Luis Miguel López

⁹⁹ El representante Óscar Leonardo Villamizar Meneses, por ejemplo, indicó que “*si los congresistas se retiran de esta discusión es porque cada uno de nosotros queremos que se nos resuelvan esas recusaciones en la Comisión de Ética y nada nos obliga a quedarnos sin que nos resuelvan la situación jurídica*”. El congresista David Ricardo Racero Mayorga hizo un llamado a la plenaria para discutir y votar el proyecto. El representante Gabriel Ernesto Parrado Durán indicó que la oposición pretendía eludir la discusión del proyecto. En el mismo sentido se pronunciaron los representantes Alfredo Mondragón Garzón, Luis Alberto Albán Urbano y Olga Lucía Velásquez Nieto. A esto respondió el representante Jhon Jairo Berrio López, diciendo lo siguiente: “*Presidente de manera irrespetuosa han tratado a la oposición en el día de hoy diciendo que a punto de artimañas y triquiñuelas estamos parando el debate de la reforma hasta ya hacen un listado de 5 acciones y las enumeran uno por uno y yo sí quisiera que nos dijeran cuál de esas acciones está por fuera de los parámetros jurídicos y los parámetros legales es que esas son las herramientas que tenemos nosotros como oposición herramientas que nos entrega la constitución a nosotros que hoy somos minoría en el Congreso de la República*”

¹⁰⁰ Se anunciaron los impedimentos de Gilberto Bayardo Betancourt Pérez, Óscar Sánchez León, Armando Zabaraín de Arce, Ana Paola García Soto y Ruth Amelia Caicedo.

del 11 de junio, dado que la misma se suspendió. El proyecto se anunció para el 12 de junio de 2024.¹⁰¹

b) Sesión del 12 de junio de 2024

168. La jornada inició con la presentación de diversas constancias. Luego se verificó el quorum y se procedió con la lectura del orden del día. El cuarto punto era el relativo a la discusión del proyecto de ley en cuestión.¹⁰² Dado que ese mismo día se estaba surtiendo la audiencia pública sobre los aspectos técnicos de la reforma pensional, los representantes Andrés Forero y Mauricio Parodi solicitaron excluir del orden del día la discusión del proyecto. Debatido el asunto,¹⁰³ la proposición que buscaba la modificación del orden del día fue negada.

169. Antes de iniciar el estudio del proyecto, los impedimentos pendientes por resolver se agruparon en bloques y se votaron de forma negativa¹⁰⁴. Decididos los impedimentos, la sesión finalizó y el proyecto se anunció para ser discutido el 13 de junio de 2024.¹⁰⁵

c) Sesión del 13 de junio de 2024

170. Inicialmente se presentaron algunas constancias, se confirmó el quorum, y se indicó por parte de la Mesa directiva que la discusión de la reforma pensional sería el tercer punto del orden del día.¹⁰⁶

171. Una vez inició la discusión del proyecto de ley, el secretario leyó las proposiciones presentadas por representantes a la Cámara. Algunas de ellas pedían que el contenido del proyecto se votara de manera nominal y artículo por artículo.¹⁰⁷ Otras pedían que el proyecto se votara de manera electrónica, y solo se permitiera el voto manual de manera absolutamente excepcional.¹⁰⁸ La representante Martha Alfonso intervino para señalar que la Ley 5 de 1992 permitía votar bloques de artículos siempre que frente a ellos no existiera proposición alguna, y calificó como innecesaria la votación separada. Acto seguido, tomó la palabra el representante Modesto Enrique Aguilera Vides para pedir que las proposiciones presentadas se

¹⁰¹ *Ibidem*.

¹⁰² *Ibidem*. Ver transcripción de la sesión del 12 de junio de 2024. Folios 464-500.

¹⁰³ *Ibidem*. Sobre esto, la representante Martha Lisbeth Alfonso Jurado intervino para sostener que las recusaciones debían ser resueltas por la Comisión de Ética del Congreso de la República, pero que mientras se resolvía ello, el debate no podía suspenderse. En segundo lugar, indicó que la audiencia que se estaba desarrollando podía seguir su curso de manera paralela a la sesión en la plenaria de la Cámara de Representantes. Además, llamó la atención sobre el hecho de que la audiencia no se programara antes, y solo se hiciera específicamente cuando el debate había iniciado en la plenaria. A la solicitud de aplazar el debate la llamó una maniobra de dilación. Esto generó reacciones de los representantes Óscar Darío Pérez Pineda, y John Edgar Pérez Rojas.

¹⁰⁴ Como resultado, se negaron los impedimentos de más de 30 representantes

¹⁰⁵ *Ibidem*.

¹⁰⁶ Congreso de la República. Gaceta 1249 de 2024.

¹⁰⁷ *Ibidem*. Algunas de esas proposiciones fueron presentadas por Alfredo Mondragón, Juan Espinal, Juan Daniel Peñuela, Jhon Jairo Berrio Hernán Cadavid, Yulieth Sánchez, Betsy Pérez, Miguel Polo Polo y José Jaime Uscátegui, entre otros.

¹⁰⁸ *Ibidem*. José Jaime Uscátegui Pastrana y Hugo Danilo Lozano.

votaran una por una, y no en bloque. Luego se leyó una proposición, suscrita por Katherine Juvinao y otros representantes,¹⁰⁹ en la que se solicitó discutir y votar, en primer lugar, el artículo 94 de la ponencia, que se refería a la vigencia del sistema que se estaba creando.

172. Sin haberse decidido nada aún en lo relacionado con las proposiciones leídas, la Mesa directiva propuso votar en bloque los impedimentos que se hallaban pendientes.¹¹⁰ Al tiempo que se votaron los impedimentos, el secretario informó sobre nuevas recusaciones que habían sido formuladas contra varios representantes a la Cámara,¹¹¹ y añadió que la Comisión de Ética había resuelto de forma negativa otro número importante de recusaciones.¹¹²

173. A continuación, el secretario recordó que el proyecto tenía una ponencia de archivo que había sido publicada en la Gaceta No. 717 de 2024.¹¹³ En el mismo sentido, resaltó que también existía una proposición de archivo.¹¹⁴ Por ello, le dio la palabra a la representante Betsy Pérez, para que se pronunciara sobre el informe de ponencia negativo. La representante intervino expresando (i) que la reforma planteada no resolvía los graves inconvenientes del sistema pensional actual. (ii) Que el pilar solidario no aumentaba la cobertura pensional. (iii) Que en el Proyecto de Ley No. 074 del 2022 (Cámara) y 264 de 2023 (Senado) ya se había aprobado la renta básica para los adultos mayores y que por eso era innecesario el pilar solidario. (iv) Que la reforma tiene graves problemas de sostenibilidad financiera. (v) Que el problema de fondo era que la gente no se estaba pensionando en el país debido a la importante informalidad que existía; aspecto no revisado en la reforma. (vi) Que esta situación se agravaba por el envejecimiento de la población y la escasa tasa de natalidad actual. Y (vii) que la reforma limitaba de manera ostensible el derecho a la libertad de elección de régimen que tenían los ciudadanos. Sobre esto último, resaltó que los ciudadanos tienen derecho a decidir qué hacer con su dinero, y puso el ejemplo de lo beneficiosa que resulta una devolución de saldos en el RAIS, en comparación con la indemnización sustitutiva que paga el RPM. Finalmente, (viii) culminó indicando que Colpensiones no está preparada administrativamente para asumir los retos de la reforma pensional. En el mismo sentido se pronunció el representante Juan Manuel Corzo, quien había presentado la proposición de archivo.¹¹⁵

¹⁰⁹ *Ibidem*. Jennifer Pedraza Daniel Carvalho Katherine Miranda y Alejandro García.

¹¹⁰ Como resultado se votaron negativamente los impedimentos de más de 40 representantes.

¹¹¹ *Ibidem*. El secretario informó al presidente que había llegado una nueva recusación, que había sido formulada por Hernando José Cotes Luna contra los Representantes Elkin Ospina, Juan Camilo Londoño, Olga Lucía Velásquez, Wilmer Castellanos, Santiago Osorio, Gloria Liliana Rodríguez y Juan Diego Muñoz. El vicepresidente dio la orden de que estas recusaciones se dirigieran directamente a la Comisión de Ética de la Cámara de Representantes para su pronta resolución.

¹¹² *Ibidem*. El secretario informó que la Comisión de Ética había negado las recusaciones presentadas por la ciudadana Adriana Forero Forero contra aproximadamente 30 representantes.

¹¹³ *Ibidem*. Esta ponencia había sido presentada por los representantes Betsy Pérez y Juan Felipe Corzo.

¹¹⁴ *Ibidem*. Presentada por el representante Luis Miguel López.

¹¹⁵ *Ibidem*.

174. De otra parte, el representante Luis Miguel López Aristizábal indicó que esta no era una reforma estructural, y que además generaba un déficit fiscal importante (al respecto, citó datos del Comité Autónomo de la Regla Fiscal). También indicó que la reforma desmejora las condiciones de las personas que, no estando en el régimen de transición, se pensionarán a futuro.¹¹⁶ Por último, explicó que la entrada en vigencia del sistema, en un año, sería irresponsable.¹¹⁷ El representante Andrés Eduardo Forero Molina coincidió, en su inmensa mayoría, con las anteriores intervenciones. Solo añadió que el artículo 76 de la ponencia establecía un régimen de transición sumamente laxo, que beneficiaba a las personas que hoy devengan salarios altos, y que están cobijadas por él.¹¹⁸

175. Otros representantes intervinieron para apoyar el informe de ponencia negativo y la proposición de archivo. Allí se refirieron a diversas materias, por ejemplo, (i) indicaron que el Gobierno Nacional tenía la urgencia de aprobar esta reforma de cara a las elecciones presidenciales que se celebrarían en el año 2026;¹¹⁹ (ii) explicaron que, si se retiraban del recinto algunos congresistas, esa sería una medida legítima que impediría la aprobación de una reforma pensional -en su lectura-perjudicial para el país;¹²⁰ (iii) resaltaron que los recursos del esquema de ahorro voluntario serían expropiados por el Estado si se aprobaba la ponencia mayoritaria, y criticaron el hecho de que los recursos de las cuentas de ahorro individual no se pudieran heredar a futuro;¹²¹ (v) criticaron el monto de lo que se entregaría en el pilar solidario, y lo compararon con lo que reciben quienes hacen parte del programa Jóvenes en Paz;¹²² (vi) criticaron el hecho de que la reforma, por sus deficiencias, deba ser objeto de ajustes paramétricos en un corto plazo;¹²³ (vii) pidieron claridad

¹¹⁶ *Ibidem*. Esta opinión fue compartida por José Octavio Cardona León, quien criticó especialmente el monto de la pensión que le correspondería a las personas que devengan salarios altos. Señaló que el Gobierno debía ser transparente con esos ciudadanos y decirles el valor en que, en promedio, tendría su prestación. Este representante también pidió que el umbral pasara de 2.3 salarios a 4, porque así podría asegurarse una pensión digna. Y criticó el hecho de que el tope de cotización estuviere en 25 salarios mínimos, pues lo que se cotece por encima se lo está apropiando Colpensiones. Esto, indicó, constituiría un enriquecimiento sin causa.

¹¹⁷ *Ibidem*. El representante Julio César Triana Quintero también se refirió a la incapacidad de Colpensiones para recibir los nuevos afiliados que tendrá con ocasión de la reforma. Esto considerando el número de trabajadores que tiene, y el número de afiliados que atenderá. Sobre esto también se refirieron los representantes Luz Ayda Pastrana Loaiza, Adriana Carolina Arbeláez Giraldo y Juan Fernando Espinal Ramírez. Betsy Judith Pérez Arango, a propósito de la discusión sobre la capacidad de Colpensiones para llevar a cabo la reforma, indicó que la Contraloría y la Procuraduría habían informado que esa entidad no estaba en la capacidad para ello.

¹¹⁸ *Ibidem*. El representante también añadió que a la gente le estaban modificando las reglas de juego de manera abrupta, y citó el ejemplo de quien en el RAIS hoy se puede pensionar con 1150 semanas pero que, una vez aprobada la reforma, tendrá que cumplir 1300. Esto último también fue criticado por el representante Jhon Jairo Berrío López, quien alertó sobre el hecho de que la devolución de saldos ya no tendría lugar.

¹¹⁹ *Ibidem*. El representante Hernán Darío Cadavid Márquez indicó que ya estaba al tanto de que, en la plenaria de la Cámara, se pretendía aprobar el texto del Senado de la República. Luego se dedicó criticar la ausencia del Ministro de Hacienda y Crédito Público, y a sostener que la aprobación de la reforma era una necesidad del gobierno nacional de cara a las elecciones del año 2026.

¹²⁰ *Ibidem*. El representante John Edgar Pérez Rojas citó la Sentencia 780 de 2018 del Consejo de Estado para sostener que el ausentismo congresarial y el retiro del recinto se reconocen como prácticas válidas de la oposición; la realización de protestas simbólicas, la abstención del voto, el retiro motivado del recinto y, en general, la abstención congresarial es un ejercicio válido y un derecho de la oposición. Invitó a la oposición a no participar de la conformación del quórum, y acusó a la reforma pensional de “expropiarle a los jóvenes de este país la posibilidad de pensionarse en un futuro”.

¹²¹ *Ibidem*. En ese sentido se pronunció Oscar Darío Pérez Pineda.

¹²² *Ibidem*. En ese sentido se pronunció Adriana Carolina Arbeláez Giraldo.

¹²³ *Ibidem*. En ese sentido se pronunció Luz Ayda Pastrana Loaiza.

sobre la forma en que se financiaría el pilar solidario;¹²⁴ (viii) indicaron que la reforma se debió tramitar como ley estatutaria y no como ordinaria, dadas las materias que involucraba;¹²⁵ y (ix) señalaron que no se había valorado el impacto fiscal del artículo 77, contenido en la ponencia mayoritaria, que permitía a las personas trasladarse de régimen en un lapso de dos años.¹²⁶

176. Finalizada esta ronda de intervenciones, el secretario sometió a votación el informe de ponencia negativo, así como la proposición de archivo. Ambas se negaron con un total de 94 votos por el no, 3 por el sí.¹²⁷

177. Luego hubo una ronda más de intervenciones, pero estas se dirigieron, fundamentalmente, a pedir garantías para la oposición, a solicitarle al gobierno respuestas frente a las inquietudes que los congresistas habían expresado en relación con el proyecto, y a informar que apelarían la decisión de haber sometido a votación el informe de ponencia negativo.¹²⁸

178. Acto seguido, ante la plenaria, intervino la ministra del Trabajo y señaló (i) que con la reforma no se está expropiando ahorro alguno. (ii) Que la reforma implica una modificación estructural del sistema actual, con el ánimo de ampliar su cobertura; (iii) Que la reforma es necesaria porque el sistema actual no pensiona a la población. Sobre esto, resaltó que mientras el RAIS cuenta con 18 millones de afiliados, en el mismo régimen no existen más de 318.000 pensionados; al tiempo que el RPM tiene 6 millones de afiliados, y ha pensionado a 1.714.000 personas. (iv) Que el sistema de pilares también reducía los amplios subsidios que hoy el Estado reconoce a las pensiones elevadas. (v) Que el umbral de los 2.3 salarios mínimos garantizaba pensiones dignas en el RPM, al tiempo que permitía que quien devengara más, acrecentara el valor de su pensión cotizando en el RAIS. Y (vi) que el Gobierno Nacional no podrá usar el ahorro de los colombianos, pues este se dirigirá exclusivamente a financiar pensiones.¹²⁹

¹²⁴ *Ibidem*. El representante Hugo Danilo Lozano Pimiento se preguntó si para subsidiar el pilar solidario se tomarían los ahorros de las personas que hacen parte de los demás pilares, o si el Presupuesto General de la Nación permitía dicha financiación con suficiencia. Indicó que eso era importante porque los jóvenes debían tener claridad sobre la destinación de sus ahorros.

¹²⁵ *Ibidem*. En ese sentido se pronunció Piedad Correal Rubiano.

¹²⁶ *Ibidem*. En ese sentido se pronunció José Octavio Cardona León.

¹²⁷ *Ibidem*.

¹²⁸ *Ibidem*. John Edgar Pérez Rojas señaló que la bancada de Cambio Radical no votaría el proyecto dada la falta de garantías, pues dos ministros del Gobierno estaban muy cerca de la mesa directiva y podían incidir en la forma en que se realizaba el debate. Juan Fernando Espinal Ramírez, también pidió respeto por la oposición e informó que el Centro Democrático y Cambio Radical apelarían la votación del informe de ponencia. Pidieron que la misma se volviera a realizar. Víctor Manuel Salcedo Guerrero, cuestionó el hecho de que el Gobierno Nacional no hubiere dado respuesta a los cuestionamientos de la oposición en sus intervenciones. Luis Miguel López Aristizábal, reiteró que apeló la decisión que tomó el presidente de someter a votación el informe de ponencia negativo. David Ricardo Racero Mayorga, pidió que se ordenara el retiro de los asesores de los congresistas del recinto. Daniel Carvalho Mejía, pidió que se conminara al gobierno a contestar los cuestionamientos de la oposición. Catherine Juvinao Clavijo, pidió que se retirara a los asesores, como lo había solicitado el representante Racero, y cuestionó la falta de respuestas por parte del Gobierno Nacional a la Cámara de Representantes. En este mismo sentido (pidiendo respuestas del Gobierno) se pronunciaron Jorge Rodrigo Tovar Vélez, Juan Carlos Lozada Vargas, Carlos Adolfo Ardila Espinosa, Martha Lisbeth Alfonso Jurado y Andrés Eduardo Forero Molina.

¹²⁹ *Ibidem*.

179. Una vez intervino la ministra, el secretario leyó la proposición que buscaba darle aprobación al informe de ponencia positivo. Tras esto, y luego de que algunos miembros de la oposición expresaran su descontento con la forma en que se estaba desarrollando el debate,¹³⁰ se le dio la palabra a la ponente Martha Alfonso. La representante indicó (i) que la ponencia era el resultado de los acuerdos a los que se llegó, incluso, con miembros de la oposición. (ii) Que según el aval fiscal que había sido presentado en el proceso legislativo, la reforma es sostenible por los próximos 40 años. (iii) Que, aunque en los próximos 20 o 30 años es importante realizar ajustes al sistema, ello obedece al hecho de que la demografía es cambiante. Y, (iv) que la reforma tiene importantes avances, como la reducción de semanas de cotización para mujeres, o el reconocimiento de la pensión anticipada de vejez, que permite a las personas acceder a la prestación antes de tener 1300 semanas, y descontar de la mesada el valor del aporte que permitirá completar ese número mínimo de cotizaciones.¹³¹

180. A partir de las anteriores intervenciones, y antes de someter a votación el informe de ponencia positivo, se escuchó a los representantes que quisieron hacer uso de la palabra. Algunos se opusieron a la reforma y (i) pidieron que se explicara si el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social contaba con los recursos que permitirían financiar las prestaciones del pilar solidario.¹³² (ii) Sugirieron que para otorgar subsidios a los adultos mayores no se requería una reforma pensional.¹³³ (iii) Pidieron que se escuchara al Ministro de Hacienda y Crédito Público dado que era importante tener claridad sobre la viabilidad fiscal del proyecto.¹³⁴ (iv) Se refirieron a las eventuales desventajas de la reforma y a la manera en que esta afectaba a la población.¹³⁵ (v) Indicaron que el proyecto no resolvía problemas estructurales,¹³⁶ porque aún no se había realizado una reforma laboral que solucionara, por ejemplo, las altas tasas de informalidad en el país.¹³⁷ (vi) Criticaron el hecho de que la reforma tuviese que tener ajustes en 20 años, pues debería estar

¹³⁰ *Ibidem*. Nuevamente representantes del Centro Democrático reiteraron que se les estaba desconociendo su derecho al debido proceso. Andrés Eduardo Forero Molina volvió a pedir el retiro de los ministros que estaban ubicados al lado de la mesa directiva, y recordó que el representante Luis Miguel López había apelado la decisión de someter a votación la ponencia de archivo. Modesto Enrique Aguilera Vides reiteró el mismo punto.

¹³¹ *Ibidem*.

¹³² *Ibidem*. En ese sentido se pronunció Hugo Danilo Lozano Pimiento.

¹³³ *Ibidem*. En ese sentido se pronunció Andrés Eduardo Forero Molina. A su turno, Catherine Juvinao Clavijo pidió al gobierno aclarar que la reforma pensional no es para que los adultos mayores, que hacen parte del pilar solidario, se pensionen. Esto porque el pago de esas prestaciones depende del Presupuesto General de la Nación, luego, no se requiere una reforma pensional para lograrlo.

¹³⁴ *Ibidem*. En ese sentido se pronunciaron Jairo Humberto Cristo Correa, Olga Lucia Velásquez Nieto, Luis Miguel López Aristizábal y Hernán Darío Cadavid Márquez.

¹³⁵ *Ibidem*. José Octavio Cardona León reiteró que la reforma afecta a quienes no se encuentran protegidos por el régimen de transición, dado que estas personas se tendrán que pensionar con un monto bajo. Esta opinión fue compartida por Luis Miguel López Aristizábal y Jorge Méndez Hernández. Andrés Eduardo Forero Molina, por su parte, recordó los beneficios del RAIS en comparación con el RPM, especialmente en lo referido a la posibilidad de obtener una pensión con 1150 semanas, u obtener una devolución de saldos digna. Juan Daniel Peñuela Calvache y Óscar Darío Pérez Pineda también compartieron la última apreciación. Empero, Catherine Juvinao Clavijo indicó que no es cierto que la devolución de saldos sea una figura beneficiosa para la población, cuando lo cierto es que el sistema actual no pensiona. De igual forma, Óscar Darío Pérez Pineda también criticó el que se graven con el impuesto de renta las pensiones que superen las 1000 UVT anuales. Entendió que esto era así porque -dijo- en la plenaria del Senado se eliminó la palabra “*mensuales*” del artículo en cuestión.

¹³⁶ *Ibidem*. En ese sentido se pronunció John Edgar Pérez Rojas.

¹³⁷ *Ibidem*. En ese sentido se pronunciaron Wadith Alberto Manzur Imbett y Jennifer Dalley Pedraza Sandoval.

pensada para un tiempo superior.¹³⁸ (vii) Pidieron que el sistema se implementara de manera escalonada y que se modificara la fecha de su entrada en vigencia.¹³⁹ Y (viii) indicaron que la Ministra del Trabajo no dio respuestas en su intervención, y que se dedicó a tratar temas generales.¹⁴⁰ Por tanto, pidieron al Gobierno pronunciarse de fondo sobre sus inquietudes.¹⁴¹

181. En contraste, otros representantes defendieron el proyecto. Para ello indicaron (i) que el mismo fue discutido ampliamente durante todo el proceso legislativo;¹⁴² (ii) que había sido avalado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y que, por tanto, era sostenible;¹⁴³ (iii) que beneficiaba a una importante cantidad de mujeres¹⁴⁴ y de adultos mayores, y que ello permitía la ampliación de su cobertura;¹⁴⁵ (iv) que el Gobierno Nacional no podría hacer uso de los recursos que se obtuvieran por concepto de cotizaciones, dado que estos tenían naturaleza parafiscal,¹⁴⁶ y (v) que toda reforma pensional debía ser revisada constantemente, dado que la pirámide demográfica siempre cambiaba.¹⁴⁷ Finalmente, otros congresistas pidieron que se garantizaran los derechos de la oposición en el marco del debate que se estaba desarrollando.¹⁴⁸

182. Acto seguido, la representante Ana Rogelia Monsalve Álvarez pidió que se sometiera a votación el informe de ponencia positivo y la moción fue aceptada por la mesa directiva. Una vez llevada a cabo la votación, la ponencia mayoritaria fue aprobada con un total de 103 votos por el sí, y 23 por el no.¹⁴⁹

183. A continuación, el presidente de la Cámara de Representantes señaló que existían artículos sin proposiciones que podrían ser votados. Sin embargo, se efectuaron algunas intervenciones. El Representante Luis Miguel López Aristizábal intervino para recordar que había solicitado la apelación de la decisión de someter a votación el informe de ponencia negativo, y para decir que sin la reforma se pensionarían más personas que con la reforma intervenciones entre ellas, la

¹³⁸ *Ibidem*. En ese sentido se pronunciaron Luis Miguel López Aristizábal, Andrés Eduardo Forero Molina y Óscar Darío Pérez Pineda.

¹³⁹ *Ibidem*. En ese sentido se pronunciaron Olga Lucia Velásquez Nieto y Wadith Alberto Manzur Imbett. Betsy Judith Pérez Arango reiteró que, según la Contraloría General de la República y la Procuraduría General de la Nación, Colpensiones no estaba en la capacidad de asumir los nuevos pensionados, y señaló que la Ministra del Trabajo no dio respuesta a dicho dato.

¹⁴⁰ *Ibidem*. En ese sentido se pronunció Luz Ayda Pastrana Loaiza.

¹⁴¹ *Ibidem*. En ese sentido se pronunció Jorge Eliécer Tamayo Marulanda.

¹⁴² *Ibidem*. En ese sentido se pronunciaron Carlos Alberto Carreño Marín y Gerardo Yepes Caro.

¹⁴³ *Ibidem*. En ese sentido se pronunció María del Mar Pizarro García.

¹⁴⁴ *Ibidem*. En ese sentido se pronunció David Ricardo Racero Mayorga. Leider Alexandra Vásquez Ochoa indicó que en la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes se habían introducido importantes modificaciones a la reforma pensional. Una de ellas se refería a los beneficios que se otorgarían a las mujeres.

¹⁴⁵ *Ibidem*. En ese sentido se pronunciaron Gildardo Silva Molina, William Fernel Aljure Martínez, Heráclito Landinez Suárez, Jhon Fredi Valencia Caicedo, Duvalier Sánchez Arango y Alfredo Mondragón Garzón.

¹⁴⁶ *Ibidem*. En ese sentido se pronunció Héctor David Chaparro Chaparro.

¹⁴⁷ *Ibidem*. En ese sentido se pronunció David Ricardo Racero Mayorga.

¹⁴⁸ *Ibidem*. Jairo Humberto Cristo Correa indicó que los derechos de la oposición se estaban desconociendo porque no se le había dado el tiempo suficiente para intervenir respecto de la ponencia de archivo. Igualmente indicó que, en la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes, tampoco se le dio el tiempo suficiente a la oposición para plantear un informe de ponencia negativo.

¹⁴⁹ *Ibidem*.

Representante Catherine Juvinao Clavijo recordó que con la mayoría de su bancada había radicado una proposición para que el primer artículo que se discutiera fuera el 94, señaló que si se decidía primero la entrada en vigencia de la reforma, quienes creían que varias disposiciones no estarían listas para julio de 2025, podrían dar el resto del debate con tranquilidad. El Representante Andrés Eduardo Forero Molina indicó que no se había cumplido la figura de la suficiente ilustración, que no se había dado respuesta a la apelación del representante López Aristizábal, y que tampoco se había sometido a consideración la proposición de votar artículo por artículo que habían formulado algunos integrantes de su partido y de Cambio Radical, por lo que solicitó que “antes de que se vote un solo artículo, usted ponga a consideración de esta Plenaria esa proposición”.¹⁵⁰ En ese momento, el presidente indicó que la sesión se suspendería y que el debate continuaría al día siguiente. En tal sentido, el proyecto de ley fue anunciado para el 14 de junio de 2024. Con todo, el secretario anunció que había llegado una nueva recusación general en contra de los representantes de los Partidos Verde, Liberal, Conservador, y en contra de algunos representantes en específico: Juan Sebastián Gómez y Julia Miranda Londoño¹⁵¹. La representante Catherine Miranda indicó que no continuaría participando del debate dado que también había sido recusada. Así las cosas, se levantó la sesión.¹⁵²

184. Probado como está que el debate del proyecto de ley propiamente dicho comenzó en la sesión del 14 de junio, pasa la Sala a caracterizar lo ocurrido en esa sesión a la luz de las reglas fijadas en el parámetro de decisión resumido en el aparte anterior.

d) Sesión del 14 de junio de 2024

185. La sesión inició con la presentación de una serie de constancias. Luego se confirmó el quorum decisorio, y se anunció, como tercer punto del día, la discusión del proyecto de reforma pensional.¹⁵³ El orden del día fue sometido a votación y aprobado con un total de 94 votos a favor. Así, luego de escuchar las intervenciones de dos representantes¹⁵⁴ y de la presidenta de la Comisión de Ética sobre el trámite que se estaba dando a las múltiples recusaciones formuladas contra los congresistas,¹⁵⁵ la mesa directiva decidió escuchar al ministro del Interior para que se pronunciara sobre este último punto.¹⁵⁶ Luego el secretario dio lectura a las

¹⁵⁰ *Ibidem*

¹⁵¹ *Ibidem*

¹⁵² *Ibidem*.

¹⁵³ Congreso de la República. Gaceta 1485 de 2024.

¹⁵⁴ *Ibidem*. El representante Jhon Jairo Berrio López señaló que al disponer que Colpensiones sería la administradora del RPM, esto significaba permitirle a esa administradora apropiarse de los recursos de los colombianos. Carlos Alberto Cuenca Chaux indicó que no había participado en la votación del orden del día, y que tampoco participaría de la discusión del proyecto porque, aunque se le había negado el impedimento, consideraba que seguía impedido.

¹⁵⁵ *Ibidem*. Juana Carolina Londoño Jaramillo intervino para explicar que, como presidenta de la Comisión de Ética, había recibido una cantidad importante de recusaciones y que las mismas estaban siendo analizadas.

¹⁵⁶ El ministro resaltó que la presentación constante de recusaciones no podía impedir el avance de la democracia. Indicó que el debate, en concreto, no puede suspenderse porque un ciudadano presenta una recusación. A continuación, intervinieron varios representantes para apoyar o controvertir lo dicho por el ministro. Igualmente, otros congresistas pidieron a la plenaria que, para ordenar este punto, procediera con la votación de los impedimentos, y luego de ello remitiera las recusaciones a la Comisión de Ética. Esto último porque muchos impedimentos y recusaciones habían

proposiciones. Unas pedían que todos los artículos del proyecto, o algunos de ellos, se discutieran o se votaran de manera individual.

186. La proposición presentada por la representante Catherine Juvinao y otros, pedía discutir y votar por separado y de forma individual los artículos 3, 4, 7, 11, 18, 19, 25, 38, 64, 126, 71, 76, 78, 93, 94 y 95¹⁵⁷; los representantes Juan Espinal, Jhon Berrio y otros solicitaron que el proyecto de ley fuera votado artículo por artículo;¹⁵⁸ el representante Luis Miguel López solicitó que se votaran por separado 3, 4, 5, 7, 13, 15, 19, 20, 24, 25, 31, 34, 35, 38, 40, 49, 56, 63, 64, 65, 69, 74, 77, 80, 83, 85, 92, 93, 94, y los artículos nuevos;¹⁵⁹ los representantes Modesto Enrique Aguilera Vides, Jorge Méndez, Holmes Echavarría, Javier Sánchez, Betsy Pérez, Lina Garrido, Hernando González, Yulieth Sánchez, Karen Juliana López, John Pérez, Bayardo Betancourt y Luz Pastrana solicitaron que se excluyera de la votación en bloque, del texto propuesto del segundo debate del proyecto de ley, los artículos 3°, 4°, 8°, 11, 13, 18, 20, 22, 24, 31, 33, 77, 93.¹⁶⁰ Adicionalmente, el Representante Hugo Danilo Lozano solicitó que las votaciones se realizaran de manera electrónica y, las Representantes Catherine Juvinao y Jennifer Pedraza insistieron en que el primer artículo que se discutiera fuera el 94.¹⁶¹ La representante Catherine Juvinao, que había presentado la última proposición indicada, intervino en la sesión para pedir que aquella se votara por separado, frente a lo cual la Secretaría accedió.

187. A continuación, el representante Luis Miguel López Aristizábal informó que dejaría su proposición como constancia; el representante Mauricio Parodi Díaz solicitó que cada una de las proposiciones sobre la forma de votación y discusión de votaran de forma individual. El representante David Racero solicitó negar las proposiciones y que fuera la mesa directiva quien dirigiera el debate.

188. Al finalizar las intervenciones, la mesa directiva decidió someter a votación, en bloque, tres de las proposiciones (i) votar todos los artículos de forma individual; (ii) votar el articulado en bloque; y (iii) votar algunos artículos en bloque y otros de forma individual. Las proposiciones fueron negadas¹⁶². El representante Juan Carlos Losada Vargas manifestó su desacuerdo con el Representante Racero y manifestó el respaldo a discutir en primer lugar el artículo 94.¹⁶³

189. Como consecuencia de las anteriores intervenciones, el presidente de la Cámara de Representantes indicó:

sido formulados por las mismas causas. Habiéndose escuchado a los representantes en el sentido antedicho, se negaron cuatro nuevos bloques de impedimentos.

¹⁵⁷ *Ibidem*.

¹⁵⁸ *Ibidem*.

¹⁵⁹ *Ibidem*.

¹⁶⁰ *Ibidem*.

¹⁶¹ *Ibidem*.

¹⁶² El resultado de la votación fue el siguiente: por el sí: 39, por el no 90 votos

¹⁶³ *Ibidem*.

“Yo les quiero decir a todos los compañeros que, para darle garantías al debate, he considerado desde la Mesa directiva, debatir cada uno de los artículos, se pondrán y se debatirán los artículos, uno por uno, con cada una de las proposiciones que han radicado los representantes, y revisaremos cómo se ordena la votación; pero, cada uno de los artículos tendrán su momento para discutirlos y revisarlos.”¹⁶⁴

190. En ese momento el representante Cristian Danilo Avendaño Fino intervino para manifestar su acuerdo con discutir en primer lugar el artículo 94 del proyecto y el representante Modesto Enrique Aguilera Vides indicó que retiraba su proposición y la dejaba como constancia. El secretario de la Cámara anunció que esas proposiciones se votarían en bloque, con excepción de la relacionada con el artículo 94, frente a lo cual el representante Parodi, puso de presente su desacuerdo y cuestionó bajo qué argumentos se estaba dando un trato diferente a la proposición de la congresista Juvinao e insistió que esas proposiciones se debían votar una por una.

191. La representante Astrid Sánchez Montes de Oca informó que había presentado varias proposiciones, que unas habían sido avaladas y otras no, pero que solicitaba que se revisaran de forma exhaustiva 3 temas; jóvenes que enfrentan inestabilidad laboral, mujeres que no tendrán mejoras en sus ingresos pensionales y trabajadores informales a los que la reforma no les permite cotizaciones flexibles. Finalmente, el congresista Jorge Eliecer Tamayo expuso que los artículos sin proposiciones se debían votar en bloque sin necesidad de ser leídos artículo por artículo.

192. Salvo la proposición de las representantes Catherine Juvinao y Jennifer Pedraza y las de los congresistas que las dejaron como constancias, las demás se sometieron a discusión y votación, luego de lo cual fueron negadas.

193. El secretario de la Cámara de Representantes informó que quedaba pendiente por votar la proposición relativa a discutir el artículo 94 del proyecto en primer lugar y que había llegado una proposición del representante Jhon Jairo Berrío en donde solicitaba que los artículos 16, 33, 38, 40, 49, 57, 58, 71, 87 y 94 fueran votados de manera individual.¹⁶⁵ A continuación, el Presidente de la Cámara le concedió el uso de la palabra a la representante Juvinao por 5 minutos y anunció que después se abriría el espacio para las intervenciones. La representante insistió en que Colpensiones no estaba preparada para asumir los retos de la reforma pensional. Señaló que la entidad se estaba tardando en resolver solicitudes sobre correcciones de historias laborales y sobre reconocimientos pensionales, que tiene deficiencias en su aplicativo de nómina, y que su planta de funcionarios tampoco es suficiente.¹⁶⁶

194. Aunque lo que se iba a votar era si la proposición se aprobaba o no y, en consecuencia, si el artículo 94 se discutía de primero, algunos congresistas se refirieron de fondo sobre la capacidad o la incapacidad de Colpensiones. La

¹⁶⁴ *Ibidem*

¹⁶⁵ *Ibidem.*

¹⁶⁶ *Ibidem.*

representante María del Mar Pizarro García advirtió que la empresa sí estaba preparada para asumir el reto. Los representantes Daniel Carvalho Mejía señaló que Colpensiones no estaba preparada para recibir a los nuevos afiliados que tendrá. Por ello, sugirió que lo más sabio sería implementar una vigencia escalonada, donde el pilar solidario empezara a operar en 2025, y los pilares restantes en otra fecha. Esta opinión se compartió por Hugo Danilo Lozano Pimiento, José Octavio Cardona León y Luis Miguel López Aristizábal.¹⁶⁷ Otros representantes que se opusieron a que el sistema entrara en vigencia en 2025, fueron: Jhon Jairo Berrio López, Cristian Danilo Avendaño Fino y Jennifer Dalley Pedraza.¹⁶⁸ Martha Lisbeth Alfonso Jurado indicó que la entidad sí estaba preparada, pues así lo habían demostrado sus técnicos a la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes, y solicitó que se le permitiera al Presidente de Colpensiones dirigirse a la plenaria, solicitud que es aceptada.¹⁶⁹

195. En ese momento intervino el presidente de Colpensiones, Jaime Dussán Calderón, quien expuso que la reforma pensional era necesaria, dado que el sistema vigente no está pensionando a sus afiliados. Indicó que retrasar la entrada en vigencia del nuevo sistema solo afectaría a todos los adultos mayores que están esperando una pensión. Añadió que la entidad está preparada y que tiene un equipo idóneo para atender a los nuevos afiliados que llegarán. También señaló que los informes de la Contraloría General de la República y de la Procuraduría General de la Nación, que habían indicado una supuesta incapacidad de Colpensiones, contenían información inexacta. Además, resaltó que funcionarios de esas entidades habían rectificado sus conclusiones luego de haber visitado la entidad.¹⁷⁰

196. Así las cosas, se procedió con la votación de la proposición, y la misma fue negada.¹⁷¹ El secretario informó que estaba pendiente la proposición del representante Jhon Jairo Berrio para que algunos artículos se votaran de forma independiente, sin embargo, el representante indicó que la dejaba como constancia.

197. Hecho esto, se inició el debate sobre el articulado. El secretario identificó algunos artículos sin proposiciones así: 51 (monto de la sustitución pensional), 62 (fondos de pensiones como patrimonios autónomos), 66 (publicación de la rentabilidad), 68 (actividades de promoción de las administradoras del Componente de Ahorro Individual), 84 (sanciones a las entidades del sistema) y 88 (conmutación o constitución de rentas vitalicias). El presidente abrió su discusión, la cerró le preguntó a la plenaria si aprobaba los artículos a los que se había dado lectura y ordenó al secretario que se abriera la votación nominal. Los 6 artículos fueron sometidos a votación tal y como venían en la ponencia y fueron aprobados con un total de 104 votos por el sí, y 35 votos por el no. Luego de ello, la representante Martha Alfonso solicitó a la plenaria escuchar al Ministro de Hacienda y Crédito Público.¹⁷²

¹⁶⁷ *Ibidem.*

¹⁶⁸ *Ibidem.*

¹⁶⁹ *Ibidem.*

¹⁷⁰ *Ibidem.*

¹⁷¹ *Ibidem.*

¹⁷² *Ibidem.*

198. El Ministro indicó que había acompañado desde siempre el proyecto y que, en tal sentido, había remitido al Congreso de la República dos conceptos favorables: uno el 9 de octubre de 2023, y otro el 4 de junio de 2024. En concreto, expuso (i) que el pilar solidario costaría 0,15% del PIB al año, y que se financiaría con el Presupuesto General de la Nación y con el Fondo de Solidaridad Pensional. (ii) Que actualmente el déficit pensional era del 59.8% del PIB, pero que, al aprobarse la reforma, el mismo bajaría al 51% para el año 2070; de allí que la reforma -dijo- sea financieramente viable. (iii) Que ninguna reforma puede ser permanente en el tiempo, y que esta -al no ser la excepción- necesitaría ajustes a futuro. Y, (iv) que en tanto el sistema actual no pensiona, era imperioso su ajuste, permitiendo que el fondo público se complemente con el privado. A partir de esta intervención, varios congresistas expresaron sus opiniones. El congresista Jhon Jairo Berrío López mencionó que no confiaban en las cifras presentadas por el Ministro, Oscar Leonardo Villamizar Meneses indicó que el Gobierno estaba haciendo una gestión inadecuada de recursos y, Alejandro García Ríos pidió que la administración de los recursos del sistema recayera sobre una entidad independiente.

199. El vicepresidente quiso ordenar el debate y por ello anunció que la discusión del proyecto continuaría con el artículo 94, que se refería a la entrada en vigencia del sistema. En tal sentido, algunos representantes reiteraron la necesidad de que la implementación del sistema se realizara de manera escalonada,¹⁷³ y otros se opusieron a esa idea.¹⁷⁴ Empero, habida cuenta de que sobre el mismo artículo existían diversas proposiciones, el vicepresidente pidió al secretario organizarlas a efectos de darles trámite.

200. El secretario leyó las proposiciones que pretendían modificar la fecha de entrada en vigencia del sistema.¹⁷⁵ Varias de ellas, sin embargo, se dejaron como constancias porque los congresistas que las presentaron así lo decidieron, o porque no estaban en el recinto para exponerlas.¹⁷⁶ El secretario, luego de dos mociones de orden presentadas,¹⁷⁷ procedió a organizar las proposiciones e indicó que la mayoría

¹⁷³ *Ibidem*. En ese sentido se pronunció Cristian Danilo Avendaño Fino. Andrés Eduardo Forero Molina se refirió a la prestación del sistema de salud de los maestros para decir que las falencias que allí se advirtieron podrían presentarse en este caso si se aceptaba la entrada en vigencia contenida en la ponencia mayoritaria. Mauricio Parodi Díaz intervino para sostener que el interés de quienes pretendían prorrogar la entrada en vigencia no era el de beneficiar a los fondos privados, sino a los colombianos.

¹⁷⁴ *Ibidem*. Jorge Alejandro Ocampo Giraldo indicó que aplazar la entrada en vigencia de la Ley implicaba beneficiar a las AFP, para que siguieran haciendo uso de los ahorros de los colombianos. Alfredo Mondragón Garzón añadió que quienes se oponían a la vigencia establecida en la ponencia, olvidaban que el sistema creado en la Ley 100 de 1993 entró a operar 4 meses después.

¹⁷⁵ *Ibidem*. Las proposiciones de Jorge Méndez y de James Mosquera sugerían, como fecha tentativa, el 1 de julio de 2027. José Octavio Cardona propuso que el sistema entrara en vigencia el 1 de julio de 2026. De cualquier modo, manifestó que estaba dispuesto a construir colectivamente una propuesta de entrada en vigencia escalonada, donde el pilar solidario pudiera iniciar inmediatamente, y los demás pilares entraran en vigencia luego. Todo ello para darle espacio a Colpensiones con el fin de que se adapte a las nuevas circunstancias. Empero, este representante luego retiró su proposición.

¹⁷⁶ *Ibidem*. Proposiciones de Piedad Correal, Olga Lucía Velázquez y Camilo Ávila.

¹⁷⁷ *Ibidem*. La representante Adriana Carolina Arbeláez Giraldo pidió que se organizaran las proposiciones sobre este artículo, se confirmaran cuántas había, y se explicara cómo se pondrían en consideración. Eduard Giovanny Sarmiento Hidalgo, por su parte, propuso agrupar las proposiciones por fechas de entrada en vigencia similares, para que así se

de ellas pedían que la entrada en vigencia del sistema se aplazara hasta el 1 de julio de 2026.¹⁷⁸

201. Estando en ello, se radicó otra proposición sustitutiva a la que la Mesa directiva dio prelación. Esta proposición,¹⁷⁹ pedía que el pilar solidario empezara a regir el 1 de julio de 2025, y que los pilares contributivo y semicontributivo empezaran a regir el 1 de julio de 2026. Sin embargo, luego de sometida a votación, la proposición se negó con un total de 84 votos por el no, y 43 por el sí.¹⁸⁰

202. Luego se dio lectura a la proposición que seguía en orden, y que sugería que la entrada en vigencia del sistema fuese el 1 de julio de 2027. El representante James Hermenegildo Mosquera Torres, quien la presentó, intervino ante la plenaria para decir que apoyaba la reforma, pero que sería responsable aplazar su entrada en vigencia. De cualquier manera, esta proposición se negó con 104 votos por el no, 39 por el sí.¹⁸¹

203. Negada esta proposición, se iba a abrir la discusión del artículo como venía en la ponencia. **Sin embargo, a las 5:21 de la tarde de esa jornada, llegó una nueva proposición a la que el secretario dio lectura. Esta proposición, suscrita por María del Mar Pizarro, Cristóbal Caicedo y otros representantes, no se refería a la vigencia del sistema, sino a la posibilidad de adoptar en su integridad la ponencia que fue aprobada por el Senado de la República en la sesión del 23 de abril de 2024.** La proposición se planteó en los siguientes términos:

“(…) la Plenaria de la Honorable Cámara de Representantes después de haber debatido de manera rigurosa meditada y democrática el Proyecto de ley número 433 2024 Cámara 293 2023 Senado conociendo a profundidad y con antelación debida el texto del Senado de la República aprobó en la sesión Plenaria del 23 de abril del 2024 y que fue publicada en la Gaceta del Congreso 497 del 2024 la cual pudimos conocer desde el momento de su publicación el lunes 29 de abril del 2024 y debatir dando cumplimiento al Artículo 157 de la Constitución Política la cual además nos fue entregada de manera física en nuestras curules garantizando el estándar de publicidad exigido por el reglamento del congreso y la jurisprudencia de la Honorable Corte Constitucional sobre formación de las leyes decidimos aprobar en cuarto debate el texto definitivo aprobado por la Plenaria del Senado de la

ordenara el debate. Luego pidió que se analizara si era financieramente viable empezar de inmediato con el pilar solidario, o si frente a él también habría que aplazar la entrada en vigencia.

¹⁷⁸ *Ibidem.* Se trataba de las proposiciones presentadas por José Octavio Cardona, Víctor Salcedo, Jorge Rodrigo Tovar, Juan Daniel Peñuela, Modesto Aguilera, Betsy Pérez, Sandra Ramírez, Miguel Polo Polo, Katherine Miranda, Alejandro García, Ana Rogelia Monsalve, Juan Carlos Lozada, Juan Espinal y Jhon Jairo Berrio. Esta propuesta fue acompañada por Adriana Carolina Arbeláez Giraldo, Erika Tatiana Sánchez Pinto, Luis Eduardo Díaz Mateus, Andrés Felipe Jiménez Vargas y Luz Ayda Pastrana Loaiza. Empero, contra ella se pronunció Dorina Hernández Palomino, diciendo que ello significaba hacer esperar aún más a los adultos mayores que requerían con urgencia la implementación de la reforma pensional.

¹⁷⁹ *Ibidem.* Firmada por Catherine Juvinao Julia Miranda, Daniel Carvalho, Katherine Miranda, Cristian Danilo Avendaño, Juan Sebastián Gómez y Alejandro García.

¹⁸⁰ *Ibidem.*

¹⁸¹ *Ibidem.*

*República debidamente publicado en la Gaceta del Congreso 497 del 2024”.*¹⁸²

204. A partir de la lectura de esta proposición, cinco (5) congresistas intervinieron. El presidente aclaró que a ***“Todos les voy a dar el uso de la palabra, no voy a abrir registro, sin que todos intervengan, así que les ruego, por favor, seguir el orden, yo estoy registrando a todos, pero todos van a intervenir”***, continuó con la discusión e intervinieron 20 representantes.

205. En algunas de esas intervenciones expusieron estar en contra de la proposición, señalando que, si aquella se aprobaba, se desconocería el carácter bicameral del Congreso de la República y se obviaría el hecho de que en la Comisión Séptima de la Cámara se habían hecho importantes modificaciones al texto que aprobó el Senado de la República, entre las que mencionaron la precisión de que las 1000 UVT a partir de las cuales se gravan las pensiones son mensuales, la eliminación del 2% de la comisión de rendimientos que se paga a la AFP, el incremento en el porcentaje de la renta del pilar semi-contributivo con el rendimiento del 2% y el subsidio del 20 o 30%, las mejoras en la pensión especial para las madres con hijos en condición de invalidez y la corrección de los problemas de redacción. También expresaron su preocupación por que, de aprobarse la proposición, se adoptaría un texto de 94 artículos sin haber sido discutido debidamente.¹⁸³

206. Sin embargo, otros representantes intervinieron para defender la proposición y su aprobación. Señalaron que adoptar el texto del Senado de la República era la única manera de salvar la reforma pensional, pues si el asunto se remitía a la Comisión de Conciliación, era posible que allí se hundiera. Además, algunos señalaron que la ponencia aprobada por el Senado de la República había sido conocida por todos y leída por todos, dado que se había publicado en la Gaceta 497 de 2024. Por último, indicaron que esta era la única vía para aprobar el proyecto en un contexto donde el obstruccionismo congresarial por parte de la minoría, fue claro.¹⁸⁴

207. El representante José Octavio Cardona León le sugirió al presidente someter a votación la proposición, puesto que ya eran suficiente la intervención. A continuación, la Dirección de Presidencia declaró ***“suficiente ilustración, vamos a cerrar la discusión de la proposición, señor secretario, vamos a abrir registro para votar la proposición”***. En ese contexto, la bancada del partido Cambio Radical se retiró del recinto, y lo propio hizo la Representante Juana Carolina Londoño.

¹⁸² *Ibidem*.

¹⁸³ *Ibidem*. Los congresistas que se opusieron a la proposición fueron: Óscar Leonardo Villamizar Meneses, Óscar Darío Pérez Pineda, Andrés Eduardo Forero Molina, José Octavio Cardona León, Juana Carolina Londoño Jaramillo, Jhon Jairo Berrio López, Juan Sebastián Gómez Gonzáles, John Edgar Pérez Rojas, Jorge Alexander Quevedo Herrera, Jennifer Dalley Pedraza Sandoval, Catherine Juvinao Clavijo, Erika Tatiana Sánchez Pinto, Hernán Darío Cadavid Márquez, Luis Miguel López Aristizábal, Carolina Giraldo Botero y Duvalier Sánchez Arango.

¹⁸⁴ *Ibidem*. Esta posición fue defendida por Jorge Alexander Quevedo Herrera, Eduard Giovanny Sarmiento Hidalgo, José Eliécer Salazar López, Olga Beatriz González Correa, Carlos Alberto Carreño Marín, Alexander Guarín Silva y Norman David Bañol Álvarez.

208. De cualquier manera, habiendo transcurrido 55 minutos desde el momento en que se leyó la proposición y su votación, la proposición se aprobó con un total de 86 votos por el sí, y 32 votos por el no. Luego de ello, también se sometió a votación el título de la ponencia, y se le preguntó a la plenaria si su intención era que el proyecto fuese ley. El título y la pregunta indicada se aprobaron con un total de 88 votos por el sí, y 23 votos por el no. Así quedó aprobado el proyecto de ley en segundo debate en la plenaria de la Cámara de Representantes, aunque después se presentaron diversas intervenciones y constancias a favor y en contra de lo ocurrido.¹⁸⁵

209. El relato anterior de lo ocurrido en la sesión del 14 de junio de 2024 permite a la Corte concluir que, el debate del proyecto de ley inició de forma efectiva, se organizó conforme a unas reglas específicas en virtud de las cuales la mesa directiva se comprometió a permitir todas las intervenciones que los representantes solicitaran aunque se reservara la posibilidad de organizar la votación mediante la definición de bloques de artículos a votar según fuera procedente. En virtud de estas reglas, se votaron efectivamente 6 artículos que no tenían proposiciones, y se inició el debate del artículo 94 relativo a la vigencia de la ley.

210. Ahora, sin que el debate del artículo 94 hubiera terminado, pues ninguna de las proposiciones relativas a este artículo que se alcanzaron a presentar y someter a votación fue aprobada, la mesa directiva dio trámite a una **proposición extraordinaria** que pretendía la sustitución integral del texto a debatir y aprobar. Para la Corte es claro que **esta práctica no está prohibida, pero que carece de una regulación específica dentro de la Ley 5ª de 1992, en tanto** no puede ser asimilada a la proposición sustitutiva definida en el artículo 114.2 de la Ley 5ª de 1992. Esto, por cuanto no se trata de una proposición que sustituya **uno o varios artículos o contenidos específicos, sino que busca reemplazar la integridad del texto propuesto, con el efecto de someter a aprobación de la corporación legislativa la totalidad del proyecto de ley que viene aprobado por la otra. En este escenario, el principio de deliberación democrática, los atributos de la labor legislativa y los derechos de las minorías y de la oposición excluyen la posibilidad de que se entienda que, con la aprobación de una de tales proposiciones, se cierra definitivamente el debate,** pues al presentarse un nuevo texto para discusión, se impone asegurar la oportunidad de ejercer el derecho de intervenir de aquellos congresistas que quisieran participar dentro del mismo. **Por lo demás, tampoco puede limitarse la posibilidad de que los legisladores propongan una discusión sobre los artículos que integran ese nuevo texto, o que formulen proposiciones sustitutivas o modificativas sobre su contenido. Por una parte, porque respecto**

¹⁸⁵ *Ibidem*. En contra: Adriana Carolina Arbeláez Giraldo, Carlos Eduard Osorio Aguiar, Catherine Juvinao Clavijo, Luis Miguel López Aristizábal, Andrés Eduardo Forero Molina. A favor: David Ricardo Racero Mayorga, Olga Lucia Velásquez Nieto, Jaime Raúl Salamanca Torres, Pedro José Vacca, Erick Adrián Velasco Burbano, Eduard Giovanni Sarmiento Hidalgo, Carlos Adolfo Ardila Espinosa, Alfredo Mondragón Garzón, María del Mar Pizarro García, Gabriel Ernesto Parrado Durán, Gloria Liliana Rodríguez Valencia, Elizabeth Jay-Pang Díaz, Gildardo Silva Molina, Leyla Marleny Rincón Trujillo. Quienes se declararon a favor de la proposición, resaltaron las bondades de la reforma y la necesidad de su implementación. Quienes se declararon en contra, hicieron énfasis en la elusión del debate y anunciaron que demandarían la decisión tomada por la Cámara de Representantes ante la Corte Constitucional.

de una proposición con ese objeto, y en aplicación del artículo 3 de la Ley 5ª de 1992, es preciso garantizar que el texto propuesto tenga la posibilidad de ser debatido (CP art. 157) y, por la otra, porque dado su carácter extraordinario no cabe dentro de las prohibiciones del párrafo del artículo 114 de la Ley 5ª de 1992, que prevé que no podrá presentarse *“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”*.

211. La proposición presentada por la Representante María del Mar Pizarro y varios representantes más fue discutida durante 55 minutos, al término de los cuales se declaró la suficiente ilustración, se abrió votación, y se procedió después a votar la voluntad de la plenaria de que el texto fuera ley y el título de la misma.

212. Resulta fundamental aclarar que durante los 55 minutos en los que se debatió la proposición presentada para aprobar el texto aprobado en segundo debate por la Plenaria del Senado de la República, la Plenaria de la Cámara de Representantes no debatió el proyecto de ley, sino la conveniencia de la proposición presentada por la Representante María del Mar Pizarro en asocio con otros Representantes a la Cámara. La distinción no es menor, pues tal como se anunció en la sección precedente, en los casos en los que la Corte ha evaluado la validez de que la plenaria de una Cámara apruebe el texto de un proyecto de ley aprobado por la otra Cámara, en lugar de discutir el aprobado por la comisión permanente, se ha señalado que **es requisito indispensable que el debate se realice sobre artículos con un contenido claro, cierto y determinado. Esto implica que a los congresistas se les debe garantizar la posibilidad de que discutan sobre los artículos que integran ese nuevo texto, y no solo sobre la conveniencia de una proposición extraordinaria que tenga la entidad de sustituir de manera integral el texto a debatir y aprobar.** Por ello, si bien la Corte ha admitido que no se necesita que el debate sea extenso, sí debe garantizarse una oportunidad real y efectiva para que los congresistas deliberen sobre el contenido de los proyectos de normas.

213. Así, el cierre del debate por suficiente ilustración se decidió en abierta contradicción con lo previsto en el artículo 108 de la Ley 5 de 1992 que solo admite su validez cuando han transcurrido tres horas de debate; pero sobre todo, **en flagrante violación del deber de permitir deliberación mínima que debe darse cuando una plenaria de una cámara evalúa la posibilidad de aprobar el texto aprobado por la plenaria de la otra cámara.**

214. Para controvertir la conclusión expresada, alguien podría decir que desde la apertura de la sesión del 14 de junio y el cierre del debate por suficiente ilustración habían transcurrido más de tres horas. Sin embargo, la Corte estima preciso aclarar que, ante una proposición extraordinaria como la que ahora nos ocupa, que implica que el texto del proyecto de ley a aprobar no sea el presentado en los informes de ponencia sino el aprobado por la otra cámara, la discusión que efectúan los representantes constituye un nuevo debate, pues gira en torno a un nuevo proyecto de articulado. Por esta razón, en realidad cuando fue declarada la moción, la plenaria solo había discutido sobre el proyecto que aprobaría durante 55 minutos.

215. Por otro lado, podría afirmarse que no era necesario garantizar una oportunidad real y efectiva para que los congresistas puedan debatir el texto del proyecto aprobado por la Plenaria del Senado de la República pues este era conocido por todos y su aprobación integral implicaba, por sustracción de materia, el consentimiento con el texto de todos los que votaran afirmativamente la proposición presentada por la Representante María del Mar Pizarro. Una apreciación de este tipo resulta inadmisibles, pues implicaría que al aprobarse una proposición de acogimiento del texto aprobado por otra cámara legislativa, se puede válidamente eliminar cualquier posibilidad de debatir los textos del proyecto de ley sometido a aprobación, o bien que la voluntad legislativa de aprobar el texto completo de una ley puede estar implícita en la decisión sobre la conveniencia de discutir una proposición en la que se propone aprobar el texto aprobado por la otra cámara legislativa. Ni la función legislativa de una cámara es declinable o delegable en la otra, ni el debate puede ser implícito, máxime cuando los mismos congresistas han manifestado expresamente su voluntad de debatir el articulado por separado, y la mesa directiva ha consentido en ello. La Corte precisa que en este caso durante el debate de la proposición extraordinaria que fue planteada, la Plenaria de la Cámara debe garantizar la posibilidad de deliberar y decidir sobre la necesidad de acoger el texto del proyecto de la ley aprobado por la Plenaria del Senado de la República conocido por todos. Tal situación resulta admisible, siempre que se garanticen los derechos de los congresistas a participar en el debate y presentar las proposiciones que consideren pertinentes, las cuales pueden versar sobre el articulado cuya aprobación se propone. También, la discusión separada de aquellos artículos respecto de los cuales otros miembros de la Cámara presenten proposiciones de debate particular y así se decida proceder, conforme las disposiciones que rigen el procedimiento legislativo.

216. En suma, la Corte encuentra que, tal como ocurrió el cierre del debate por suficiente ilustración constituye un incumplimiento del deber de deliberación mínima ostensible, relevante y grave, pues impidió a los representantes a la Cámara debatir sobre contenidos ciertos y determinados. Esto se deriva del hecho de que, tanto en la presentación de la proposición, como en su debate, en la plenaria de la Cámara de Representantes *i)* no se permitió el debate sobre el contenido de los artículos a aprobar, *ii)* a pesar de que los representantes habían expresado su deseo y la necesidad de debatir asuntos concretos ninguno de estos fue abordado o discutido, y *iii)* el cierre del debate por suficiente ilustración frustró cualquier oportunidad real y efectiva para que los representantes deliberaran sobre el contenido de las normas.

14.2.2. Incumplimiento del deber de deliberación mínima y afectación de los derechos de las minorías por desconocimiento de las reglas de discusión y aprobación fijadas por la mesa directiva para ordenar el debate

217. Tal como se señaló en la sección precedente, está demostrado que, una vez iniciado el debate del Proyecto de Ley No. 293-23 - Senado, y 433-24 - Cámara, y ante las múltiples proposiciones con las que se pretendía discutir, votar y discutir, o

votar artículo por artículo, el presidente de la Cámara de Representantes informó que:

“para darle garantías al debate, he considerado desde la Mesa directiva, debatir cada uno de los artículos, se pondrán y se debatirán los artículos, uno por uno, con cada una de las proposiciones que han radicado los representantes, y revisaremos cómo se ordena la votación; pero, cada uno de los artículos tendrán su momento para discutirlos y revisarlos”

218. Adicionalmente, durante la discusión de la proposición sustitutiva indicó que:

“a Todos les voy a dar el uso de la palabra, no voy a abrir registro, sin que todos intervengan, así que les ruego, por favor, seguir el orden, yo estoy registrando a todos, pero todos van a intervenir”

219. Como se señaló en la sección precedente, la jurisprudencia constitucional ha expresado que los parámetros de organización interna que fija el presidente en atención a su competencia para organizar el debate, es decir *las reglas de discusión y aprobación*, son vinculantes cuando surgen como compromisos institucionales y su desconocimiento injustificado puede incidir negativamente en el principio de deliberación democrática.

220. Para la Corte es claro que las reglas de discusión y aprobación establecidas por la mesa directiva cumplen con los parámetros jurisprudenciales para considerarlas vinculantes. En efecto, las reglas de juego sobre la organización del debate en este caso resultan relevantes de forma contextual, permiten una aplicación más estricta de la regla de suficiente ilustración y constituyen elementos a valorar en relación con el desarrollo del debate. Con todo, ello no equivale a sostener que esas reglas de juego sean inmodificables en todos los casos. En relación con estas reglas en el proceso de formación de la Ley 2381 de 2024, la Corte observa que:

(i) Al estar relacionadas con la discusión individual de cada uno de los artículos del proyecto y la garantía de intervención para todos los representantes que hubieran manifestado ese deseo, tienen como propósito la organización del debate y en consecuencia se encuentran dentro del ámbito de competencia que la Constitución y la Ley 5ª reconocen a las mesas directivas.

(ii) Fueron establecidas para garantizar el debate legislativo y a través de ello lograr que en el proceso de formación de la ley se materialice el principio democrático, procurar que la adecuada discusión de los proyectos de ley, razón por la cual son consistentes con las normas constitucionales y legales que rigen el proceso legislativo.

(iii) Tenían la entidad para producir efectos reales en la dinámica deliberativa que se estaba desarrollando en la sesión del 14 de junio de 2024 en la plenaria de la

Cámara. Al comprometerse a garantizar la discusión artículo por artículo y la intervención de todos los representantes interesados en la discusión de la proposición presentada por la congresista María del Mar Pizarro, la mesa directiva generó en los representantes la convicción de que no había riesgo de impedir o restringir injustificadamente el intercambio plural, racional y participativo de argumentos. Dicho de otro modo, al fijarse las reglas de discusión y aprobación se generó en los demás representantes la confianza de que se les concedería la posibilidad de debatir y de expresar sus argumentos aún si esto no ocurría de forma inmediata.

221. Sin embargo, pese a que era deber legal de la mesa directiva permitir el debate del proyecto, se cerró el debate y con ello se cometieron irregularidades tan graves que viciaron el proceso. En este caso cobra especial relevancia el hecho de que la proposición extraordinaria que planteó acoger el texto aprobado por la plenaria del Senado de la República se presentó en un contexto en el que finalmente no se permitió la oportunidad de discutir sobre el nuevo articulado propuesto. Adicionalmente, una vez presentada dicha proposición, se impidió a los representantes inscritos la posibilidad de expresarse respecto de la proposición de aprobación del texto del Senado de la República pese a que se les había prometido que podrían hacerlo.

222. Ninguna de estas decisiones se encontraba dentro de la competencia de la mesa directiva para ordenar el debate. A diferencia de lo previsto en relación con la votación en bloque, la mesa directiva no tiene la potestad de negar a unos congresistas su participación en el debate si estos manifiestan su intención de debatir o su voluntad de intervenir. Si bien la mesa directiva puede limitar el tiempo de la intervención, de ello no se sigue que se pueda negar *de facto* la intervención de los congresistas únicamente en nombre de la necesidad de que el debate culmine pronto, o de la inminencia del vencimiento de la legislatura, hasta tanto concluya en debida forma el proceso legislativo, por ejemplo, con ocasión de la suficiente ilustración.

223. Con el cierre intempestivo del debate y la aprobación de la proposición que dio lugar a que la Plenaria de la Cámara de Representantes acogiera el texto aprobado por la Plenaria del Senado, la mesa directiva de la Cámara de Representantes impuso la aprobación de la iniciativa sin que se cumplieran las condiciones de la suficiente ilustración y, de manera voluntaria y consciente, aceleró las votaciones a pesar de haberse comprometido con los miembros de la plenaria a escuchar sus intervenciones y debatir por separado los artículos respecto de los cuales se había expresado esa intención.

224. La deficiencia deliberativa descrita vulneró gravemente los derechos de las minorías y de la oposición, quienes tuvieron que someter su voto a un texto nuevo, en bloque y sin las debidas garantías de deliberación. Los debates en el seno del Congreso de la República deben ser públicos, deliberativos, amplios y participativos. Esto último exige someter las decisiones a un proceso de construcción colectiva entre las *diferentes fuerzas políticas* que integran el parlamento. En efecto, la

jurisprudencia ha advertido que la posibilidad de alterar el texto del proyecto de ley a lo largo de su trámite en el Congreso, *“responde a la visión deliberativa de la democracia”* de la Constitución de 1991, en el sentido de que *“las leyes aprobadas por el Congreso de la República deben reflejar la voluntad de la mayoría de los representantes políticos, una vez sean debatidos y confrontados los diversos puntos de vista, en especial los de las minorías. Los textos de la ley deben ser pues, producto de la deliberación democrática”*¹⁸⁶ (subrayas añadidas). Advertido el vicio descrito, corresponde a la Corte proteger el cumplimiento de los mandatos de la Constitución y de la democracia, y por esa vía *“ser el garante de que la conformación de la voluntad democrática esté antecedida de un debate público, amplio y participativo que cumpla con los supuestos básicos de la deliberación mínima, sin que pueda sustituirse al Congreso en los juicios de conveniencia que están a su cargo”*.

225. En conclusión, durante el debate en la plenaria de la Cámara de Representantes el proceso de formación de la Ley 2381 de 2024 se incurrió en un vicio en el procedimiento por cuanto se desconocieron las reglas de discusión y aprobación que la mesa directiva había fijado al inicio del debate en vulneración del mandato de deliberación mínima, amplia y participativa, y durante la discusión de la proposición de acoger el texto aprobado por la plenaria del Senado.

15. El vicio de procedimiento advertido en la formación de la Ley 2381 de 2024 es de naturaleza subsanable

226. Los vicios identificados en precedencia son graves y relevantes puesto que el incumplimiento del deber de deliberación mínima en este caso se tradujo en la violación del principio de consecutividad y en la afectación de los derechos de las minorías y el principio democrático. Estima la Sala Plena que los defectos advertidos desconocen el principio de consecutividad en tanto que al no existir deliberación mínima sobre el texto de la ley que resultó aprobado, se incumplió la condición exigida en el artículo 157 de la Constitución Política de que todo proyecto sea aprobado en primer y segundo debate en cada Cámara. Así mismo, se afectan los derechos de las minorías que resultaron acalladas por el cierre intempestivo e irregular del debate.

227. No obstante, el vicio advertido es subsanable puesto que: *primero*, se cumple la condición de haberse cumplido etapas básicas o estructurales del proceso, de modo que la subsanación no implique rehacer en su integridad una etapa estructural del proceso legislativo. En efecto, tal como se evidenció en la descripción del debate ocurrido desde el final de la sesión del 13 de junio, y durante la sesión del 14 de junio, la plenaria de la Cámara de Representantes en efecto dio inicio al debate del proyecto de ley, pues votó el informe de ponencia positivo, votó y aprobó 6 artículos, determinó que unos artículos serían discutidos por aparte, y comenzó de forma efectiva el debate del artículo 94. De lo anterior se sigue que aunque frustrado, el

¹⁸⁶ Corte Constitucional, sentencia C-481 de 2019.

debate de plenaria comenzó y estaba en desarrollo cuando ocurrieron los hechos que lo viciaron. Dicho de otra forma, no es necesario que la plenaria reconstruya por entero el segundo debate del proyecto de ley, pues este inició y durante su curso se tomaron decisiones.

228. *Segundo*, si bien se trata de un vicio grave y trascendente, no concurrió una afectación radical¹⁸⁷ en materia de transparencia, representación y deliberación. En esta ocasión, la Corte encuentra que el proceso de aprobación en la plenaria de la Cámara de Representantes del texto aprobado por la plenaria del Senado de la República está rodeado de circunstancias excepcionales que concurren en un vicio grave, pero subsanable. La Corte encuentra por ejemplo, que el texto aprobado por la plenaria del Senado de la República había sido publicado en la Gaceta del Congreso No. 497 de 2024, y que el asunto había sido objeto de un amplio debate público y de ilustración mediante audiencias públicas que, aunque no constituyen debate permitían ubicar a todas las fuerzas políticas en las aristas del debate. Por otro lado, si bien el cierre intempestivo del debate, la imposibilidad de debatir sobre el texto y presentar proposiciones al respecto, y el desconocimiento de las reglas fijadas por la mesa directiva tienen una incidencia grave en los derechos de las minorías y de la oposición, afectan en la misma proporción a los partidos afines al Gobierno. De modo que es posible concluir que la afectación, aunque grave y relevante, no es radical al punto de impedir su subsanación.

16.Remedio constitucional a adoptar

229. Corresponde a la Corte adoptar las medidas necesarias para garantizar que el Congreso de la República, en ejercicio de su autonomía institucional y dentro del marco constitucional, tenga la oportunidad de corregir el vicio que se ha encontrado probado, mediante la reanudación del proceso en el punto específico en que se produjo la afectación al principio de consecutividad, los derechos de las minorías y el principio democrático.

230. Tal como se estableció en los fundamentos de esta providencia, el defecto identificado se configuró con la interrupción intempestiva e injustificada del debate de la proposición presentada el 14 de junio de 2024 por María del Mar Pizarro y varios Representantes a la Cámara, mediante la cual se propuso acoger en su integridad el texto aprobado por la plenaria del Senado el 23 de abril del mismo año, publicado en la Gaceta del Congreso No. 497 de 2024. La decisión de cerrar prematuramente el debate de dicha proposición, en un contexto en el que aún no se había otorgado la palabra a todos los representantes inscritos, ni brindado la oportunidad de discutir sobre el nuevo articulado propuesto, ni debatido las proposiciones presentadas por los congresistas sobre aspectos específicos del proyecto, constituyó una violación del deber de deliberación mínima y en consecuencia, un vicio grave que afectó de manera directa los principios de deliberación democrática, de consecutividad, y participación de las minorías.

¹⁸⁷ Sentencia C-074 de 2021.

231. Ahora bien, aun cuando dicho defecto comporta una transgresión severa a los principios que informan el proceso de formación de las leyes en un Estado constitucional de derecho, la Corte ha considerado que, dada la existencia de actos deliberativos y votaciones previas al momento en que se presentó el vicio, como lo fueron la discusión de los informes de ponencia, la votación de seis artículos y las deliberaciones preliminares en torno al artículo 94, no se puede afirmar que haya existido una elusión absoluta del segundo debate. En este contexto, se trata de una insuficiencia deliberativa que no vació de contenido la totalidad del procedimiento, y que, por tanto, puede ser objeto de subsanación sin que ello suponga rehacer el proceso en su integridad.

232. Así, en aplicación del principio *indubio pro legislatore* y del párrafo del artículo 241 de la Constitución, que faculta a la Corte para devolver al Congreso de la República leyes respecto de las cuales se hubieren encontrado vicios subsanables, esta Sala Plena considera que el punto procesal desde el cual debe reiniciarse el proceso legislativo es precisamente el momento en que fue presentada la proposición que pretendía reemplazar el articulado objeto de discusión por el texto aprobado en el Senado. A partir de ese momento deberá reiniciarse el segundo debate, bajo condiciones que aseguren la plena vigencia de los principios constitucionales que estructuran el proceso legislativo.

233. En este sentido, la Plenaria de la Cámara de Representantes deberá someter nuevamente a discusión y votación la referida proposición. Para ello, el debate deberá garantizar un espacio real y suficiente para que los congresistas puedan intervenir sobre el contenido y la conveniencia de la proposición, permitiendo así la expresión plural y autónoma de las distintas fuerzas políticas. La discusión deberá desarrollarse en los términos previstos por la Constitución, la jurisprudencia constitucional y la Ley 5ª de 1992, especialmente en lo relativo a la duración mínima del debate antes de la posible declaratoria de suficiente ilustración, al respeto de las reglas de discusión y aprobación fijadas por la Mesa Directiva, la deliberación mínima y al trámite de las proposiciones que se formulen durante la sesión.

234. Ahora bien, si la Plenaria de la Cámara de Representantes aprueba dicha proposición, esta aprobación no necesariamente agota el deber de deliberación ni permite tener por formada válidamente la voluntad legislativa si se han presentado proposiciones sobre el debate y votación de los artículos que se aprobarán. En este escenario, se deberá permitir la discusión del articulado contenido en el texto proveniente del Senado de la República, respetando las reglas constitucionales y orgánicas aplicables al segundo debate. Ello incluye el deber de dar trámite a las proposiciones que presenten en el transcurso del debate los representantes, la obligación de permitir el debate individualizado de los artículos cuando así se decida conforme al reglamento del Congreso, y el cumplimiento de los tiempos y formalidades establecidos en la Ley 5 de 1992.

235. La Corte reitera que resulta inadmisibles cualquier interpretación según la cual la votación afirmativa de una proposición que proponga aprobar en bloque el texto de un proyecto de ley, tal como fue aprobado por la otra cámara del Congreso, implica por sí misma que sea imposible continuar con el debate aun cuando, por ejemplo, se presenten proposiciones modificatorias, sustitutivas o aditivas sobre el nuevo texto, o se apruebe la posibilidad de debatir todo o parte del nuevo articulado, entre otras circunstancias que podrían ocurrir en el curso del debate. El proceso de formación de las leyes está concebido como un espacio de deliberación pública, plural e ilustrada, orientado a asegurar la expresión libre, informada y responsable de la voluntad de los congresistas. Este diseño institucional, derivado directamente de la cláusula democrática que estructura el orden constitucional, exige que los debates previstos para cada etapa del proceso legislativo se surtan de manera completa y en condiciones que garanticen la participación sustantiva de todas las bancadas.

236. Por lo tanto, la sola aprobación de una proposición que sustituye el articulado en discusión por otro ya aprobado en otra etapa o instancia del trámite, sin mediar la posibilidad de un debate sobre su contenido ni la consideración de las proposiciones presentadas por los congresistas, constituye una omisión incompatible con el principio democrático. Así, la Corte resalta que la aprobación de una proposición que acoja el texto previamente aprobado por otra célula legislativa no puede entenderse como un mecanismo de suplantación del debate, ni como una forma de trasplante automático del juicio deliberativo realizado en otra instancia.

237. Debe permitirse una discusión que permita valorar su contenido, que habilite el ejercicio de las competencias de control, deliberación y oposición propias del órgano legislativo, y que incluya el trámite de las proposiciones de modificación, adición o supresión formuladas por los congresistas, conforme a las reglas de la Constitución, la Ley 5ª de 1992 y la jurisprudencia de esta Corte.

238. Para el efecto, la Corte resalta que este momento de subsanación no puede entenderse como una carga procesal, sino como una oportunidad institucional para recuperar el principio democrático en el trámite de la Ley 2381 de 2024. Se trata de un espacio para reconstruir las condiciones deliberativas que el proceso original omitió y que son necesarias para la validez constitucional del proceso. En consecuencia, el Congreso no solo está habilitado, sino obligado, a conducir un debate ordenado, ilustrado y plural, que no excluya voces disidentes ni limite indebidamente la discusión mediante herramientas procedimentales mal aplicadas, como el cierre prematuro por suficiente ilustración o la votación en bloque sin motivación suficiente. Solo así podrá entenderse que se ha superado el déficit deliberativo constatado por esta Corte, y que la ley cuya validez está en juego puede considerarse el producto legítimo de una decisión colectiva adoptada en condiciones democráticas.

239. En consecuencia, durante la discusión de la proposición que acoge el texto previamente aprobado en el Senado, la Plenaria de la Cámara debe garantizar un

espacio de discusión en el que podrán proponerse y aprobarse debates sobre el articulado que ahora se somete a su consideración, con pleno respeto de las reglas previstas en la Constitución y la Ley 5ª de 1992. Esto implica, entre otras cosas, tramitar las proposiciones de modificación, supresión o adición que hayan sido presentadas; garantizar que los artículos sean discutidos por separado cuando así se decida conforme al reglamento del Congreso; y observar los límites que el reglamento impone para la declaratoria de suficiente ilustración y la votación en bloque, entre otros. Solo bajo estas condiciones podrá entenderse que el Congreso ha corregido efectivamente el defecto procedimental y que la Corte se encuentra habilitada para emitir un pronunciamiento definitivo sobre la exequibilidad de la Ley 2381 de 2024.

240. Por las razones expuestas, la Corte ordenará a la Cámara de Representantes reabrir el segundo debate a partir de la proposición mencionada, y garantizar, desde ese momento, un debate amplio, plural, informado y respetuoso de los procedimientos establecidos en la Constitución y en la Ley 5ª de 1992. Este proceso deberá comprender tanto la deliberación suficiente sobre la proposición, como la posibilidad de discusión sobre el articulado del proyecto que aquella refiere, conforme las reglas del procedimiento legislativo y la garantía de la adecuada deliberación. Solo en esas condiciones se podrá entender que el Congreso ha corregido el defecto procesal identificado, y que la Corte se encuentra habilitada para efectuar el control de constitucionalidad de fondo, conforme al artículo 241 superior.

241. Así, la Corte establece un plazo perentorio de treinta (30) días hábiles, contados a partir de la comunicación de esta providencia, para que la Cámara de Representantes lleve a cabo el proceso de subsanación aquí dispuesto, siempre que el Congreso se encuentre en sesiones ordinarias o haya sido convocado a sesiones extraordinarias conforme al artículo 138 de la Constitución. Vencido dicho plazo, el Presidente de la Cámara deberá remitir a esta Corporación un informe detallado del cumplimiento de esta providencia, acompañado de copia de las respectivas actas de plenaria. Si como resultado del nuevo debate se produce un texto distinto al aprobado por el Senado, se activará, en los términos previstos en los artículos 161 de la Constitución y 186 y siguientes de la Ley 5ª de 1992, el trámite de conciliación, cuyo término máximo será el de una legislatura.

242. Al respecto, la Corte destaca que el término máximo de una legislatura previsto para la eventual activación del trámite de conciliación, en caso de que surjan divergencias entre los textos aprobados por cada cámara, es un plazo razonable y proporcional a la complejidad del proceso legislativo. Esta previsión no solo resulta acorde con el artículo 161 de la Constitución y con las disposiciones de la Ley 5ª de 1992 que regulan dicha instancia, sino que tiene como finalidad garantizar, una vez más, que el Congreso de la República pueda adoptar sus decisiones en condiciones institucionales que favorezcan la reflexión, el análisis sustantivo y la búsqueda de consensos. La conciliación, en cuanto mecanismo de armonización normativa, no debe entenderse como una etapa secundaria o meramente instrumental, sino como un espacio deliberativo propio, en el que los desacuerdos entre las cámaras pueden

ser resueltos de forma transparente y participativa. El término concedido, por tanto, se ajusta a una lógica de garantía, no de dilación, y procura asegurar que el proceso de formación de la ley culmine con una expresión auténtica de la voluntad democrática, adoptada mediante procedimientos que respeten la Constitución y fortalezcan la legitimidad de la norma resultante.

243. Finalmente, esta Corte procederá a reanudar el juicio de constitucionalidad respecto del cargo admitido en el presente expediente tan pronto como se verifique el cumplimiento de lo ordenado y se constate que el defecto procedimental fue efectivamente subsanado.

Suspensión de la entrada en vigencia de la Ley 2381 de 2024

244. Ante la cercanía del 1 de julio de 2025, fecha en la que, de acuerdo con lo establecido en el artículo 94 de la Ley 2381 de 2024, la Corte Constitucional considera necesario suspender su entrada en vigencia, hasta el día hábil siguiente a la fecha en la cual la Sala Plena decida definitivamente sobre la constitucionalidad de dicha ley, salvo que el Congreso de la República, en el marco del proceso legislativo correspondiente, defina un nuevo término para la entrada en vigor de la Ley que considere la necesidad de la valoración ulterior de la subsanación del vicio de procedimiento advertido en esta providencia. Lo anterior, teniendo en cuenta que no hacerlo y permitir que disposiciones respecto de las cuales no está claro si la totalidad de su articulado fue votado y aprobado en violación de la constitución, produzca efectos jurídicos, podría poner en riesgo la seguridad jurídica, los derechos de terceros y la confianza legítima.

245. En el caso bajo examen, no debe perderse de vista que el vicio de procedimiento advertido, que exige la subsanación en este caso, tiene la entidad de ocasionar la inconstitucionalidad de la Ley, pues se deriva de una insuficiencia en el debate legislativo, lo que implica la afectación del principio democrático. Por esta razón, la Sala Plena considera que, en este caso, cuando la ley no está produciendo efectos jurídicos, con excepción de los derivados del párrafo transitorio del artículo 12 y el artículo 76, es más gravoso permitir que entre en vigor, que suspender su entrada en vigencia hasta tanto esta Corporación constate que fue subsanada adecuadamente y con ello se supera el vicio que pone en riesgo su constitucionalidad.

246. Ahora bien, frente a las referidas disposiciones de la ley que sí están produciendo efectos, esto es el párrafo transitorio del artículo 12 y el artículo 76, esta Corte encuentra que ante la incertidumbre que con ocasión de esta decisión enfrenta la constitucionalidad de la Ley 2381 de 2024, es menos gravoso para la seguridad jurídica preservar la vigencia de estas disposiciones hasta tanto la Corte no se pronuncie de fondo sobre la exequibilidad de la mencionada ley.

247. Así las cosas, suspender la entrada en vigencia de la Ley 2381 de 2024, se torna necesario para permitir que el Congreso de la República realice la subsanación

de forma adecuada y sin premura, y que la Corte Constitucional pueda adoptar una decisión de fondo en el caso objeto de control constitucional y, de esta forma preservar la supremacía constitucional.

La configuración de la prejudicialidad

248. En el presente caso, la Corte identifica que se configuró el fenómeno de la prejudicialidad respecto de los procesos que cursan o llegaren a cursar ante la Corte Constitucional por demandas instauradas contra la Ley 2381 de 2024. Esta situación se configura porque, en el marco del control de constitucionalidad, se detectó un vicio de procedimiento subsanable conforme al parágrafo del artículo 241 de la Constitución, cuya remoción es condición previa e indispensable para que la Corte pueda pronunciarse de fondo respecto de los cargos que se han formulado en otras acciones públicas de inconstitucionalidad.

249. La jurisprudencia constitucional ha reconocido expresamente la posibilidad de declarar la existencia de la prejudicialidad en el proceso de constitucionalidad, en aquellos eventos en los que el pronunciamiento de fondo se encuentra supeditado a la corrección de un defecto procesal en la formación de la ley. En el Auto 705 de 2024, la Corte explicó que *“la verificación de un vicio subsanable [...] impide el desarrollo de un juicio de constitucionalidad hasta tanto no se haya superado tal defecto”*¹⁸⁸. A partir de esta consideración, la Corte concluyó en ese precedente que la subsanación del vicio identificado constituía una condición de procedibilidad para emitir una decisión de mérito.

250. Conforme al artículo 161 del Código General del Proceso, aplicable en la medida en que el Decreto 2067 de 1991 no establece una regla sobre prejudicialidad, la suspensión del proceso se configura cuando el conocimiento o decisión de otro proceso es necesario para resolver el asunto sometido a conocimiento del juez. Esta norma establece que la suspensión procederá *“desde que el juez lo ordene y hasta cuando desaparezcan las causas que la motivaron”*. Por su parte, el artículo 162 del mismo estatuto dispone que la suspensión interrumpe el curso del proceso y que, durante dicho lapso, no se pueden adelantar actuaciones sustanciales ni procesales.

251. De acuerdo con el inciso segundo del artículo 162 del Código General del Proceso, la suspensión produce los efectos de la interrupción desde la ejecutoria del auto que la decreta, o, si el expediente ya se encuentra al despacho para decisión, desde la notificación de la providencia que se profiera a continuación.

252. Sin embargo, en el ámbito del control abstracto de constitucionalidad no resulta razonable exigir que cada uno de los procesos acumulados o futuros sobre la Ley 2381 de 2024 deba avanzar hasta etapa de fallo para luego ser suspendido, cuando su viabilidad procesal depende de la previa subsanación del vicio advertido. Esta excepción se justifica en el principio de economía procesal (artículo 1 del CGP),

¹⁸⁸ Cfr. Corte Constitucional. Auto 705 de 2024.

en el deber de eficiencia que rige la función pública (artículo 209 de la Constitución) y en la naturaleza del control concentrado de constitucionalidad, cuyas decisiones tienen efectos erga omnes y fuerza de cosa juzgada constitucional (artículo 243 CP). De permitirse dicho avance, se comprometerían recursos institucionales innecesarios, se generaría un riesgo de pronunciamientos fragmentados sobre un texto normativo aún no consolidado y se afectaría el principio de seguridad jurídica que ampara el control constitucional. Por ello, se impone una suspensión inmediata y generalizada de estos trámites, como medida racional y proporcionada frente a la prejudicialidad identificada.

253. En el caso presente, el vicio de procedimiento advertido —consistente en la insuficiencia deliberativa durante el segundo debate surtido en la plenaria de la Cámara de Representantes— afecta el principio democrático y vulnera el deber constitucional de formación deliberativa de la ley. La Corte ha indicado que esta clase de vicios son, en principio, subsanables, siempre que se enmienden dentro de las etapas del proceso legislativo y en los términos previstos por la Constitución. Así lo reiteró en el Auto 705 de 2024, al señalar que “la remisión de la ley al Congreso para corregir el defecto no constituye un prejuzgamiento, sino una garantía del principio democrático y de la integridad del proceso legislativo”.

254. En virtud de lo anterior, resulta procedente ordenar la suspensión de todas las actuaciones que cursan o llegaren a cursar ante la Corte Constitucional por demandas instauradas contra la Ley 2381 de 2024. Esta suspensión operará desde la fecha de expedición de la presente decisión y se extenderá hasta el día hábil siguiente a aquel en que la Sala Plena adopte un pronunciamiento definitivo sobre la constitucionalidad de dicha ley dentro del expediente D-15.989.

II. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional,

RESUELVE

PRIMERO. Por Secretaría General de la Corte Constitucional, **DEVOLVER** a la Presidencia de la Plenaria de la Cámara de Representantes la Ley 2381 de 2024, “[p]or medio de la cual se establece el Sistema de Protección Social Integral para la Vejez, Invalidez y Muerte de Origen Común, y se dictan otras disposiciones”.

SEGUNDO. ORDENAR al Presidente de la Cámara de Representantes que, con el propósito de subsanar el vicio de procedimiento en el que se incurrió en el trámite de la Ley 2381 de 2024 advertido en esta providencia, de nuevo someta a discusión y votación de la Plenaria de la Cámara de Representantes la proposición sustitutiva presentada por María del Mar Pizarro, Cristóbal Caicedo y otros representantes durante la sesión ordinaria del 14 de junio de 2024, por medio de la cual se propuso

acoger el texto aprobado por la plenaria del Senado y publicado en la Gaceta del Congreso 497 de 2024.

Para cumplir con lo anterior, la Plenaria de la Cámara de Representantes tendrá un plazo máximo de treinta (30) días hábiles contados a partir de la comunicación de esta providencia, cuyo trámite solo correrá cuando el Congreso de la República se encuentre en sesiones ordinarias, a menos que sea convocado para ello en sesiones extraordinarias (CP art. 138). Este término no cubre el trámite de conciliación ante las dos cámaras legislativas, en caso de que sea necesario recurrir a dicha instancia legislativa (CP art. 161). De ser el caso, el trámite de la conciliación deberá surtir en el término máximo de una legislatura.

TERCERO. ORDENAR al Presidente de la Cámara de Representantes que, vencido el término de que trata el numeral anterior, RINDA informe a la Corte Constitucional sobre el cumplimiento de la presente providencia y REMITA copia de las respectivas actas de Plenaria, para que la Corte Constitucional se pronuncie definitivamente sobre la constitucionalidad de la Ley 2381 de 2024.

CUARTO. SUSPENDER a partir de la fecha de esta decisión los términos para la tramitación de los procesos que cursen o llegaren a cursar ante la Corte Constitucional, por demandas instauradas en contra de la Ley 2381 de 2024, total o parcialmente, hasta el día hábil siguiente a la fecha en la cual la Sala Plena decida definitivamente sobre la constitucionalidad de dicha ley dentro del expediente de la referencia. La Secretaría General de la Corte Constitucional realizará las anotaciones que correspondan en los expedientes respectivos.

QUINTO. SUSPENDER a partir de la fecha de esta decisión la entrada en vigencia de las normas de la Ley 2381 de 2024 hasta el día hábil siguiente a la fecha en la cual la Sala Plena decida definitivamente sobre la constitucionalidad de dicha ley, salvo lo que se refiere a lo dispuesto en los artículos 12, parágrafo transitorio y 76 de la citada ley. El Congreso de la República, en el marco del trámite legislativo correspondiente, podrá definir un nuevo término de entrada en vigencia integral de la Ley 2381 de 2024.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase.

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR
Presidente
Con aclaración de voto

NATALIA ÁNGEL CABO
Magistrada

JUAN CARLOS CORTÉS GONZÁLEZ
Magistrado
Con Aclaración de voto

LINA MARCELA ESCOBAR MARTÍNEZ
Magistrada

VLADIMIR FERNÁNDEZ ANDRADE
Magistrado
Aclaración de voto

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA
Magistrada

CAROLINA RAMÍREZ PÉREZ
Magistrada (e)

MIGUEL POLO ROSERO
Magistrado

JOSE FERNANDO REYES CUARTAS
Magistrado
Con aclaración de voto

ANDREA LILIANA ROMERO LOPEZ

Auto 841 de 2025
Expediente D-15.989
M.P. Jorge Enrique Ibáñez Najar

Secretaria General

**ACLARACIÓN DE VOTO DEL MAGISTRADO
VLADIMIR FERNÁNDEZ ANDRADE
AL AUTO 841/25**

Referencia: Expediente D15989. Demanda de inconstitucionalidad en contra de la Ley 2381 de 2024 “Por medio de la cual se establece el Sistema de Protección Social Integral para la Vejez, Invalidez y Muerte de origen común, y se dictan otras disposiciones”.

Magistrado Ponente: Jorge Enrique Ibáñez Najjar

Comparto la decisión adoptada por unanimidad por el pleno de esta Corporación, esto es, la devolución de la Ley 2381 de 2024 a la Cámara de Representantes para que subsane el vicio de procedimiento advertido durante el segundo debate surtido en la plenaria de la Cámara de Representantes. No obstante, discrepo del enfoque metodológico con base en el cual se construyó la decisión, así como del alcance dado al vicio subsanable, por las razones que brevemente paso a exponer.

Sea lo primero recordar, de acuerdo con los términos del primer cargo de la demanda, que el vicio de trámite denunciado se estructuró a partir de la alegada violación del principio de consecutividad previsto en el artículo 157 superior. Fue así como la demanda planteó que la Plenaria de la Cámara de Representantes *eludió el debate* al abandonar la discusión del texto que venía de ser aprobado por la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes y limitarse a aprobar el texto que había sido previamente aprobado en segundo debate por la Plenaria del Senado de la República, sin que se hubiere dado explicación alguna por parte de los ponentes de las diferencias existentes entre los textos, de las proposiciones sometidas a la consideración de la plenaria de la Cámara y sin que se hubiera surtido debate, discusión o deliberación alguna en relación con tales textos.

Así planteada la censura, el examen de la Corte debió comenzar por reiterar la regla jurisprudencial según la cual, en el análisis orientado a establecer si el legislador eludió o no el debate, al juez constitucional no le corresponde examinar ni la calidad ni la profundidad del debate. Esto es así, porque

“(…) ni la Constitución ni la Ley 5ª de 1992, han establecido condiciones sobre la calidad del debate, o sobre la profundidad con que deben ser analizados los proyectos sometidos a consideración del Congreso. Las reglas existentes están orientadas a determinar unas condiciones para garantizar la posibilidad de existencia de un debate democrático, pero no su calidad o suficiencia. El respeto al principio del pluralismo así como el principio de autonomía del Congreso de la República impiden que el juez constitucional juzgue tales aspectos del debate.

Ninguna de las normas constitucionales o legales que regulan el debate parlamentario exigen que el Congreso o cualquiera de sus células legislativas debatan los proyectos de ley o de acto legislativo con una determinada intensidad o que las distintas posiciones sean expuestas bajo ciertas condiciones de calidad, ni mucho menos establecen parámetros materiales para medir su suficiencia.

(...)

El control constitucional sobre las características del debate de ninguna manera comprende la calidad ni la suficiencia del mismo ni mucho menos de los argumentos esgrimidos por los miembros del Congreso. (...). El alcance del control constitucional se circunscribe a que se hayan cumplido las etapas que permiten debatir en las comisiones y en las plenarias un proyecto de ley y a que se reúnan los requisitos que propenden por asegurar un espacio de deliberación democrática.” (Sentencia C-473 de 2004).

Bajo ese derrotero, para establecer si, como se alegó, en el trámite de la Ley 2381 de 2024 se eludió el último debate, el examen debió circunscribirse a establecer si en el caso concreto fue válido que una cámara acogiera el texto aprobado por la otra.

Y, para ello, de acuerdo con las subreglas fijadas en las Sentencias C-481 de 2019, C-415 de 2020, C-483 de 2020, C-074 de 2021 y C-157 de 2021 -que se ocupan de precisar las exigencias que habilitan que una cámara acoja válidamente el texto aprobado por la otra-, la Corte debió limitarse a verificar si en el caso concreto:

1. El texto fue efectivamente publicado, incluso por medios distintos a la gaceta.
2. Se garantizó la deliberación, aunque fuera breve, respecto de un objeto claro y determinado y
3. A falta de la debida publicidad, hubo una explicación suficiente sobre las diferencias entre el texto que se acoge y el que se abandona.

De hecho, con estricta sujeción a estas subreglas es como mejor se comprende el sentido del texto de la proposición sustitutiva que dio paso a la aplicación de la comentada figura (acoger el texto aprobado por otra cámara) en el caso concreto:

“la Plenaria de la Honorable Cámara de Representantes después de haber debatido de manera rigurosa meditada y democrática el Proyecto de ley número 433 2024 Cámara 293 2023 Senado conociendo a profundidad y con antelación debida el texto del Senado de la República aprobó en la sesión Plenaria del 23 de abril del 2024 y que fue publicada en la Gaceta del Congreso 497 del 2024 la cual pudimos conocer desde el momento de su publicación el lunes 29 de abril del 2024 y debatir dando cumplimiento al Artículo 157 de la Constitución Política la cual además nos fue entregada de manera física en nuestras curules garantizando el estándar de publicidad exigido por el reglamento del congreso

y la jurisprudencia de la Honorable Corte Constitucional sobre formación de las leyes decidimos aprobar en cuarto debate el texto definitivo aprobado por la Plenaria del Senado de la República debidamente publicado en la Gaceta del Congreso 497 del 2024”.

Pues bien, para revisar la validez de esta proposición y de su trámite, la Sala Plena debió iniciar su análisis precisando que en este caso se cumplieron a cabalidad los estándares de publicidad. Esto, porque el texto aprobado por el Senado de la República efectivamente (i) fue publicado en la Gaceta 497, varias semanas antes de que iniciara la discusión en la plenaria de la Cámara de Representantes, y (ii) fue oportunamente allegado de manera física a cada uno de los Representantes a la Cámara en sus respectivas curules. Además, se constató que respecto de él (iii) se había adelantado un proceso de discusión pública e ilustración mediante varias audiencias públicas y mesas de trabajo. Finalmente, porque quedó demostrado que (iv) en el informe a la plenaria de la Cámara de Representantes para segundo debate se explicaron en forma sucinta las diferencias entre los textos.

Resuelto lo anterior, en punto de la debida deliberación y aunque más adelante se concluyera que esta resultó insuficiente, la providencia debió continuar su exposición haciendo explícito que, contrario a lo alegado en la demanda, el cuarto debate no fue eludido. Ciertamente, antes de la presentación de la proposición sobre acoger el texto del Senado se habían dado importantes deliberaciones y, luego de presentada, se otorgó la palabra a varios Representantes para expresar su punto de vista respecto de un objeto claro y determinado, lo que permitió que se expresaran los argumentos a favor y en contra de la proposición, luego de lo cual fue aprobada con 86 votos a favor y 32 en contra.

Así las cosas, a mi juicio, el error de trámite radicó exclusivamente en que en este caso no se cumplió uno de los requisitos para la aplicación de la figura de la suficiente ilustración (artículos 108 y 164 de la Ley 5 de 1992), bajo la cual se aprobó la proposición sustitutiva en comento, la cual, en sí misma, fue válida. Esto, por la sencilla razón de que no transcurrieron tres horas, como lo exige la ley, sino apenas 55 minutos, desde el momento en que se leyó la proposición y el momento en que se votó.

En ese orden de ideas, si bien respaldo plenamente la necesidad de devolver la Ley 2381 de 2024 a la Cámara de Representantes para subsanar el defecto advertido, a mi juicio, el análisis debió ceñirse a las subreglas fijadas por la jurisprudencia para la figura de acogimiento del texto aprobado por otra cámara, a partir de las cuales es claro que la única irregularidad en el trámite fue la inobservancia del término mínimo de tres horas previsto para la aplicación de la suficiente ilustración. Extender el alcance del vicio más allá de este aspecto puntual distorsiona las subreglas jurisprudenciales aplicables a la mencionada figura.

De haberse limitado el alcance del vicio al comentado aspecto se habría precisado con mayor rigor el fundamento de la decisión, se evitarían interpretaciones que amplíen de forma innecesaria los requisitos jurisprudenciales aplicables a la

deliberación y se habría garantizado un control constitucional respetuoso de la autonomía del Congreso en punto de los mecanismos a los que válidamente puede acudir para racionalizar el debate.

Fecha *ut supra*,

VLADIMIR FERNÁNDEZ ANDRADE
Magistrado

**ACLARACIÓN DE VOTO DEL MAGISTRADO
JUAN CARLOS CORTÉS GONZÁLEZ
AL AUTO 841/25**

Referencia: expediente D-15989

Demanda de inconstitucionalidad en contra de la Ley 2381 de 2024 “Por medio de la cual se establece el Sistema de Protección Social Integral para la Vejez, Invalidez y Muerte de origen común, y se dictan otras disposiciones”.

Magistrada Ponente:
Jorge Enrique Ibáñez Najjar

1. Con el acostumbrado respeto por las decisiones de la Corte Constitucional, a continuación, expongo las razones que me motivaron a aclarar el voto respecto del Auto 841 de 2025, adoptado por la Sala Plena en sesión del 17 de junio de 2025.
2. Compartí la decisión de devolver a la Presidencia de la Plenaria de la Cámara de Representantes la Ley 2381 de 2024 y de ordenar al Presidente de la Cámara de Representantes que disponga subsanar el vicio de procedimiento en el que se incurrió en el trámite de la mencionada ley, en cuanto garantizar un mayor debate conforme al estándar que ahora se establece. No obstante, me aparté en lo esencial de las razones expresadas por la postura mayoritaria para justificar tal devolución. En particular, porque, conforme al precedente constitucional vigente, a mi juicio sí existió debate en torno a la proposición presentada por María del Mar Pizarro y otros representantes durante la sesión ordinaria del 14 de junio de 2024.

El conocimiento previo del texto aprobado por la Plenaria del Senado garantizó el debate en la Plenaria de la Cámara

3. Conforme al estándar jurisprudencial vigente, dicho conocimiento previo se presume cuando se utilizan los medios previstos en el Reglamento del Congreso, lo cual en este caso se dio porque el texto que se propuso aprobar estuvo publicado un mes antes de la sesión ordinaria del 14 de junio de 2024, en la Gaceta del Congreso 497 de 2024. Este aspecto implicaba la no necesidad de exigir formas alternativas de publicidad.
4. De esta manera, el estándar jurisprudencial establecía una relación directa entre el principio de publicidad y la garantía del debate parlamentario, pues el primero es presupuesto del segundo. Por tal razón, no era preciso exigir cargas adicionales y ajenas al trámite legislativo normal y ordinario, lo anterior, conforme a las sentencias C-481 de 2019, C-415 de 2020 y C-074 de 2021.

5. En esas decisiones no se revisaron normas pensionales, sino que se estudiaron los siguientes asuntos:

5.1. Normas tributarias (Ley de financiamiento con 122 artículos. Sentencia C-481 de 2015): exigencia de mayor deliberación por el principio de no hay tributo sin representación.

5.2. Plan Nacional de Desarrollo (336 artículos. Sentencia C-415 de 2020). No se le aplicó estándar riguroso de deliberación porque no eran normas tributarias.

5.3. Ley estatutaria (15 artículos. Sentencia C-074 de 2021): al ser una ley estatutaria, se exige mayor rigor en el análisis de la aprobación de la ley. La Sala Plena indicó que “Las particulares condiciones para la aprobación de una ley estatutaria encuentran apoyo en su vocación de permanencia, en la importancia de asegurar que en su aprobación exista el mayor nivel de acuerdo posible y en su especial posición en el sistema de fuentes. Ello explica que el control a cargo de esta Corte debe vigilar con particular cuidado que las exigencias de publicidad -que constituyen el presupuesto de la adecuada deliberación y votación- se cumplan adecuadamente. A las exigencias de su aprobación en una sola legislatura por la mayoría absoluta, subyace el hecho político evidente de un mayor consenso y, en principio, de un mejor debate. Pero ello solo es posible cuando los congresistas efectivamente conocen lo que votan. La democracia constitucional no supone únicamente que decidan lo correcto, supone también que lo decidan correctamente.”

6. Los casos tienen en común que: i) la aprobación entre una y otra cámara se dio con la diferencia de un día u ocurrió el mismo día. Ello justificaba la exigencia de explicar el texto aprobado en la otra Cámara y el que se debatía; ii) no hubo publicación previa al debate en la gaceta y iii) en todos los casos actuaron en primer debate comisiones conjuntas, por lo que las iniciativas tuvieron 3 debates.

7. Este estándar fue sistematizado en la Sentencia C-074 de 2021 y no fue tenido en cuenta por la postura mayoritaria. Al aplicar dicho estándar al presente asunto, se observa que el mismo se cumple tal y como se refiere a continuación:

8. *Primero.* Existe un estrecho vínculo entre el debate y la votación. Ambos tienen como presupuesto lógico “el conocimiento previo del objeto del debate —proposiciones o proyecto— por parte de quienes intervienen en el mismo”. Ese conocimiento “debe ser completo y no parcial, pues es claro que a los congresistas les está vedado discutir y votar un texto indeterminado o desconocido parcialmente, lo que supone haber tenido acceso al tenor literal de las disposiciones que se someten a su consideración y aprobación”.

9. *Verificación.* El texto era conocido previamente por los representantes, pues fue publicado en la Gaceta 497 de 2024, publicada el 29 de abril de 2024, es decir,

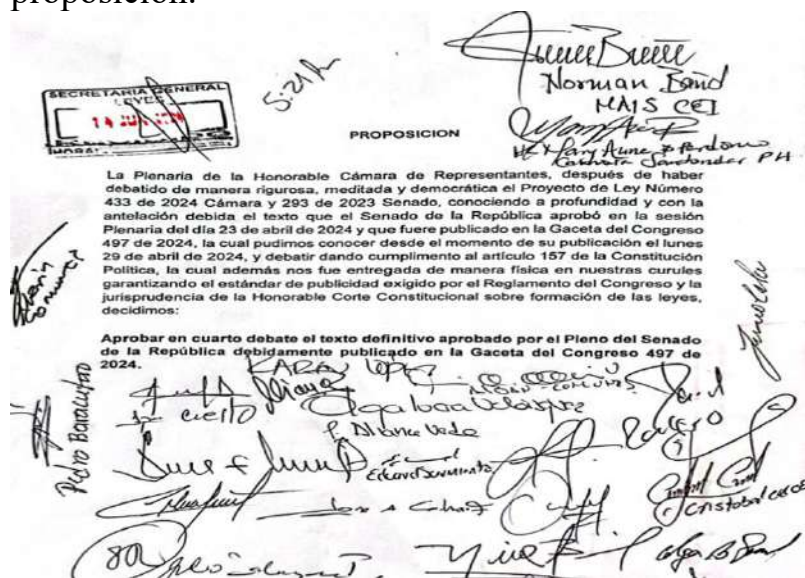
un mes y medio, aproximadamente, antes de la sesión del 14 de junio. Además, fue el texto de base para los debates en comisión y plenaria.

10. *Segundo.* En el proceso legislativo “la publicidad debe traducirse en un conocimiento real por parte de los congresistas que participan en el debate parlamentario”. Ese “conocimiento se presume cuando se utilizan los medios previstos en el Reglamento del Congreso para difundir una determinada información en el curso del trámite legislativo”. No resulta suficiente que la información pueda encontrarse “disponible para que los congresistas la consulten, si los medios en los que se deposita no han sido previamente distribuidos, anunciados o referenciados”. La posibilidad de emplear medios de publicidad alternativos se encuentra condicionada a la demostración de que “los destinatarios de la información han sido previamente advertidos o enterados de que no se acude al medio ordinario de publicidad, sino que, se recurre a otro mecanismo y se indica claramente dónde y en qué condiciones se puede acceder a la información”. Una regla diferente “conllevaría a vaciar de contenido el principio de publicidad como presupuesto del debate y del voto informado por parte de los congresistas; así como con el hecho de permitir que la ciudadanía pueda ejercer una adecuada vigilancia y control sobre sus representantes”.

11. *Verificación.* En este caso se utilizó la gaceta para garantizar la publicidad del texto, este es el medio previsto en el reglamento del Congreso para difundir una determinada información acerca del trámite legislativo. Adicionalmente, la proposición indica que el texto fue entregado físicamente en las curules. Aunque no se tuvo una certificación en ese sentido, durante el debate de la proposición no se contradijo dicha afirmación.

12. *Tercero.* Las proposiciones “deben brindar información completa, suficiente, veraz y precisa sobre el proyecto de norma que es sometido a debate y votación por parte de la respectiva comisión o plenaria del Congreso, con el fin de garantizar la publicidad de la norma sometida a deliberación, y por consiguiente, el conocimiento previo e informado de los congresistas que participarán en dicho debate”. Cuando ello no ocurre “se excluye la posibilidad de una deliberación democrática, ya que a los congresistas les está vedado discutir y votar un texto indeterminado o desconocido o implícito o determinable”. Una discusión o votación en la que dicha información no existe comporta “la vulneración del principio de consecutividad, pues si no se puede dar por acreditada la adopción de un texto por una de las cámaras o de sus comisiones, no se surte una de las etapas del proceso legislativo previstas en la Constitución Política, de tal manera que no existe una auténtica conformación de la voluntad política del órgano de representación popular”.

13. *Verificación.* La proposición cumplía con este estándar. De su contenido se advierte con claridad el texto, el momento de su aprobación por el Senado, la gaceta donde fue publicado previamente, la entrega física a los congresistas. No



14. *Cuarto.* Los requerimientos de conocimiento cierto pueden operar con intensidad variable según las materias que se regulan. En ese sentido “la publicidad como presupuesto lógico del debate debe también analizarse en función de la naturaleza de las normas que son sometidas al mismo” dado que “las reglas específicas que guían la forma de satisfacer el requisito (...) se tornan más o menos estrictas en tratándose de cierto tipo de normas, dado su contenido y los valores y principios constitucionales que los guían”. Con ese enfoque “en tratándose de normas tributarias, el debate y, en particular, la exigencia de todos aquellos principios instituidos en garantía de la democracia—incluyendo el de publicidad—adquieren una particular dimensión, dado el objeto y materia sobre los que versan”.

15. *Verificación.* En este asunto, se trataba de una ley ordinaria que establece un nuevo sistema pensional, no corresponde a una tributaria ni tampoco versa sobre asuntos de ley estatutaria, por tal razón el estándar de análisis es superior conforme a la Sentencia C-074 de 2021.

16. *Quinto.* En aquellos casos en los cuales “el objeto de la proposición materia de debate fuere desconocido por los congresistas -falta de publicidad-, y este consistiere en la adopción integral de un texto alternativo al contenido en el informe de ponencia que se discute, una vulneración de tal entidad al principio de publicidad, comporta al mismo tiempo, la violación del principio de consecutividad (artículo 157 CP)”. Conforme a ello “cuando se prescinda del conocimiento previo y completo de la proposición que se pretende adoptar, por ejemplo, una enmienda total al texto sometido a debate (...), y esta se votare por el pleno, en realidad no puede hablarse de aprobación, pues la proposición así tramitada no fue objeto de consentimiento válido por alguna de las células legislativas (...), con lo cual se incumple el requisito constitucional establecido en el numeral 3 del artículo 157 CP, por desconocimiento del principio de consecutividad”.

17. *Verificación.* Estaba garantizada la publicidad por lo que el análisis de consecutividad debía hacerse con base en esta premisa.
18. *Sexto.* El empleo de varios instrumentos puede satisfacer las exigencias que se adscriben al principio de publicidad. “Así ocurre con (i) la divulgación en la Gaceta del Congreso. A su vez en el caso de las proposiciones, ellas pueden ser dadas a conocer (ii) con su lectura antes de ser debatidas y votadas o (iii) con la distribución de copias antes de que ello ocurra. Es también posible (iv) explicar oralmente el contenido de la proposición siempre y cuando satisfaga un nivel de precisión que asegure un conocimiento suficiente. Igualmente, **(v) resulta posible que, a partir del contenido de las opiniones que se originan en el curso del debate, pueda inferirse la existencia de información suficiente.**”
19. *Verificación.* Se insiste que aquí se cumple el presupuesto: i) el texto del Senado fue publicado en la Gaceta 497 un mes antes de la deliberación; ii) la proposición fue leída. En la Gaceta 1485 de 2024, pág. 76, se observa lo siguiente:

“Secretario General, Jaime Luis Lacouture Peñaloza: Presidente, a las 5:21 p. m., antes de poner en consideración el artículo 94, y de acuerdo, como lo establece la ley y el reglamento, es necesario poner en consideración una proposición que ha sido radicada, a las 5:21 p. m., que tiene varias firmas, María del Mar Pizarro, Cristóbal Caicedo, en el siguiente sentido:

“PROPOSICIÓN

*La Plenaria de la Honorable Cámara de Representantes, después de haber debatido de manera rigurosa, meditada y democrática, el Proyecto de Ley número 433 de 2024, Cámara – número 293 de 2023, Senado; conociendo a profundidad y con antelación debida el texto del Senado de la República, aprobó en la Sesión Plenaria del 23 de abril del 2024 y que fue publicada, en la **Gaceta del Congreso** número 497 del 2024, la cual pudimos conocer desde el momento de su publicación el lunes 29 de abril del 2024 y debatir dando cumplimiento, al artículo 157 de la Constitución Política, la cual, además nos fue entregada de manera física, en nuestras curules, garantizando el estándar de publicidad, exigido por el reglamento del Congreso y la jurisprudencia de la Honorable Corte Constitucional, sobre formación de las leyes, decidimos aprobar, en cuarto debate, el texto definitivo, aprobado por la Plenaria del Senado de la República, debidamente publicado en la **Gaceta del Congreso** número 497 del 2024”.*

iii) La proposición advierte que se distribuyeron copias físicas del texto y iv) del debate se advierte que se conocía el texto de Senado. A continuación se relacionan las intervenciones más relevantes que se dieron en el debate de la proposición:

Congresista y tiempo de intervención	Contenido de la intervención (transcrito de la Gaceta del Congreso 1485 de 2024 y verificado en el video de la sesión)
Óscar Darío Pérez Pineda	Presidente, perdón, Presidente, acaban de leer una proposición y yo pedí moción de procedimiento, por lo siguiente. Si vamos a acoger, o van a acoger el texto de

<i>Centro Democrático</i> <i>Usó los 2 minutos otorgados</i>	Senado, no se les olvide, que el Senado de la República, en la Comisión Séptima y en la Plenaria, aprobaron el artículo 84, que era el tema tributario de las pensiones y ese tema tributario, por un error, no sé de quién, le quitaron la palabra, “Mensualmente”, a las mil UVT, que es el umbral para que una pensión no esté sometida al impuesto sobre la renta. Eso llevó a que si se aplica como se aprobó allá, pensiones de \$ 3.600.000 pesos en adelante, van a pagar impuestos, sepan eso, que al haber acogido el texto de Senado, están grabando a los pensionados actuales en sus mesadas pensionales, eso lo dejo como una constancia, para que quede muy claro, que el texto de Senado, tiene ese tema envenenado y eso lo corrigieron, dizque en la ponencia, como si un ponente pudiera cambiar lo que dice una Plenaria; gravísimo y si así van a proceder, pues, después, atenderán a los pensionados actuales que les van a reclamar, por semejante error. Muchas gracias señor Presidente.
<i>Juan Sebastián Gómez Gonzales</i> <i>Alianza Verde</i> <i>Se le concedieron 2 minutos, usó 1 minuto y 40 segundos.</i>	Gracias Presidente. Mire, si bien la Plenaria es la máxima autoridad de la Cámara, no quiere decir que lo que se apruebe en la Plenaria, si es ilegal se convierta en legal, qué quiero decir con esto, que, si aquí aprobamos esa proposición, estamos incurriendo en una ilegalidad; estamos yéndonos por fuera de nuestras funciones, estamos entregándole nuestras funciones al Senado de la República, estamos desconociendo nuestro rol constitucional como Cámara de Representantes. Hemos presentado muchas proposiciones, señor Presidente, proposiciones para ayudarle al proyecto, el proyecto tiene términos en cuatro artículos utilizan el término, “Inválido”, “Personas inválidas”, “Hijos inválidos”, eso es inconstitucional, cosas como esas hemos querido arreglar; el proyecto habla de unas rentas, hemos querido arreglar ese proyecto en ese sentido, para que eso no sea, no sea embargable, porque si bien las pensiones, no son embargables, cuando algunos temas del Pilar Solidario no quedan claros que son pensión, pues, los queremos blindar para que posteriormente eso no sea embargable, pero, si se aprueba esa proposición como está, tengo que acogerme a lo que han dicho otros colegas. Hoy un joven, que tenga la oportunidad de no cotizar a pensión, difícilmente lo hará, porque este proyecto, sí puede terminar siendo un incentivo perverso para que ningún joven en Colombia cotice pensión, porque jamás va a haber una pensión en este país. Gracias
<i>Jorge Alexander Quevedo Herrera</i>	Gracias Presidente. Mire, esta reforma tiene cosas muy positivas y quizás dentro de las reformas sociales, era la reforma o es la reforma con más futuro y más consensuada, que sumaba la mayoría de las voluntades en la Comisión

<i>Partido Conservador</i> <i>Se le concedieron 2 minutos, usó 1 minuto y 40 segundos.</i>	Séptima, hicimos un trabajo juicioso, responsable, disciplinado y mejoramos el texto en gran medida de lo que venía de Senado y ahí doctor Óscar, modificamos el artículo 84 porque, advertimos esa situación del impuesto a las pensiones; pero, modificamos también muchos artículos, obviamente mejorando, porque incluso el tema de las comisiones a las AFP, también, lo estructuramos de una mejor medida; y ministras y ministros, hicimos un trabajo juicioso y seguramente, con la intervención aquí de todos los representantes, ya en Plenaria, iba a salir un documento, muy bueno y muy integral, y estructurado, como un documento, como el Sistema Pensional del país. Hoy acoger obviamente la propuesta del Senado, pues, todo vuelve como llegó del Senado y todas las discusiones y todas las 500 proposiciones y todo lo que hicimos en comisión, pues, definitivamente pues, no tiene posibilidades, de la única manera que esto se puede soportar, es porque seguramente el futuro de una conciliación no es posible y si es así, es preferir salvar la reforma a que se hunda en una conciliación, que no se va a dar. Muchas gracias, Presidente.
<i>Eduard Giovanny Sarmiento Hidalgo</i> <i>Polo Democrático Alternativo</i> <i>Usó los dos minutos concedidos.</i>	Gracias Presidente. Enrique Dussel, en la conferencia que inauguraba Morena en México, hablaba de las decisiones éticas en la política y que definitivamente en la política tomar decisiones que dejaran 100% satisfechas nuestras posturas políticas e ideológicas, casi que era imposible; entonces, ¿qué podía pasar para que uno tomara una decisión y esa decisión fuese ética, políticamente? y es, que fuese la decisión que garantizase el mejor bien posible para la mayor cantidad de personas, si nosotros nos aventuramos a discutir días enteros, una reforma, que luego nos la embolaten en la conciliación, habremos hecho el mejor debate para no tener reforma y para no tener pensiones, jubilación para los más pobres; el bien mayor, es garantizar que haya Reforma Pensional y habremos de tomar las decisiones, ¡que sean necesarias!, para que haya Reforma Pensional y los viejos más pobres de este país, tengan pensión. Quiero adicionar además algo, en el punto 5 del artículo 85, que nos advertía el Representante Óscar Darío, sobre la falta de la palabra “Mensual”, hay algo muy importante, la mesada pensional es de carácter mensual, no anual, no diaria, no semanal, no semestral, nos pagan o les pagan a nuestros papás, mamás, abuelos, abuelas, una mesada pensional mensual, no es necesario definirla con una palabra adicional. Gracias Presidente.
<i>Catherine Juvinao</i>	Veán, yo tengo tristeza y dolor de patria; yo quiero entender qué es lo que interesa en este Congreso y en particular en

<i>Alianza Verde</i> <i>Usó los 2 minutos concedidos</i>	esta Corporación, yo quiero entender cómo es que el Partido de la U, por ejemplo, firma una proposición para cambiar la entrada en vigencia 2026 y luego llega el Ministro Mauricio Lizcano, a decirles, que si eso pasa así, mañana lo echan del ministerio, ¡ojalá lo echen!, ¡ojalá lo echen!, Ministro Lizcano, porque usted es un lacayo y un irresponsable, aquí ustedes están legislando para permitir un colapso, que va a comprometer los derechos fundamentales de 25 millones de colombianos y de colombianas. ¿Cómo se les ocurre ser tan irresponsables?, y esta Corporación no es unicameral, señores del Pacto Histórico, aquí todos tenemos unos votos que valen, y nosotros venimos aquí a dar unos debates, a sentar nuestras posiciones y así ustedes no se hayan leído su propia reforma y no tengan cómo deliberar aquí artículo por artículo, hay otros que sí y que queremos dar el debate; sí, aquí hay vagos, que no estudian, permítannos a los que sí nos preparamos para dar este debate, darlo porque es lo mínimo, que le debemos a la ciudadanía, no sean tan perezosos, no sean tan perezosos. Los que se quieran ir para el día del padre, porque ya tienen tiquetes, yo sé, es que ustedes me lo contaron: “Es que nos queremos ir, nos queremos ir, ya tenemos los tiquetes”, díganse de frente a la ciudadanía, “Nos importa un pepino el futuro de sus cotizaciones, de sus ahorros y de la garantía de una vejez digna en este país”, Vergüenza siento hoy y quiero dejar la constancia histórica de que cuando en julio de 2025, esto colapse, no voten por los que [...].
<i>Olga Beatriz González Correa</i> <i>Partido Liberal</i> <i>Usó los 2 minutos concedidos</i>	Bueno compañeros, bajémosle al volumen, por mucho que gritemos, por mucho que hablemos, por mucho que debatamos, tenemos que llegar a alguna conclusión; yo les pido a toda esta Cámara, que nos serenemos, que tengamos tranquilidad, la vida no se va a acabar hoy, la vida continúa y el país va a continuar, este gobierno está haciendo cosas importantes y alguna vez el gobierno se va a ir y vendrá otro gobierno y vendremos, seguramente, otros congresistas, vendrán. Entonces, tomémoslo con calma, aquí el país tiene que escucharnos en las deliberaciones, en los debates ecuanímes, respetuosos de unos y otros. Yo le estoy proponiendo esta Cámara, ha hecho muchos esfuerzos, no solamente en esta iniciativa, en todas las iniciativas que han venido acá, esta Cámara ha sido muy responsable y hemos sacado y hemos deliberado todos los debates; yo pienso, que nosotros tenemos toda la inteligencia y la altura para sacar adelante esto, yo se lo estoy pidiendo a esta Plenaria, por el tema de que aprobemos el texto del Senado, teniendo en cuenta que lo conocíamos, el texto y con nuestros equipos

	hemos estado hablando y valoramos mucho el trabajo de la Comisión Séptima, demasiado trabajo hicieron todos los compañeros y quiero decirles, que los felicito, porque hicieron también un aporte muy grande a esto. Pero con tantas recusaciones, con tantos impedimentos, con tantas situaciones tan complicadas que se nos han visto, yo creo que no tenemos sino una opción de aprobar esa ponencia que sale del Senado, por falta de tiempo, porque no vamos a permitir que la Reforma Pensional se hunda, porque la Reforma Pensional, la necesitan 3 millones de hombres y viejitos y viejitas pobres de este país, que van a tener un bono, un bono pensional, hasta la muerte, esa es la pequeña diferencia, esto lo aprueba la OIT, los países latinoamericanos y del mundo, apoyan a los viejos y a las viejas [...].
<i>Alexánder Guarín Silva</i> <i>Partido de la U</i> <i>Se le concedieron 2 minutos. Usó 1 minuto y 30 segundos.</i>	Presidente, muchas gracias, a los colegas. Presidente, siento un temor enorme, yo no sé realmente aquí si somos o no somos profesionales, pero, me hace acordar cuando estaba en grado cuarto, quinto, que esa era una gritería y el profesor tenía que calmarlos y en este momento veo lo mismo, señor Presidente, y realmente, aquí vengo, venimos creo que es a trabajar y para procesos dilatorios, han existido, yo, dos sesiones, señor Presidente, dos sesiones de Plenaria; me he ausentado porque una recusación, cuando no tengo ni siquiera un conflicto de interés, me ha tocado acatarme a esa a este Congreso; pero a mí no me pueden privar o no me pueden obligar, no votar por esa Reforma Pensional. Porque en el Guainía hay más de 2.000, 3.000 personas, adultos mayores, en situación de vulnerabilidad, que necesitan el pilar solidario y por eso, ellos; no sé los demás departamentos, pero en el Guainía, recibir 80.000 pesos, no les cuesta, vale el transporte para llegar a Inírida, capital vale 150.000 pesos para recibir 80.000 pesos, eso no es posible, señor Presidente, voy a apoyar ese proyecto y nadie me está obligando a que vote por ese proyecto. Gracias Presidente.
<i>Duvalier Sánchez Arango</i> <i>Alianza Verde</i> <i>Se le concedieron 2 minutos iniciales. Posteriormente se le otorgaron</i>	Gracias Presidente. Miren, es increíble como el gobierno teniendo un consenso, incluso, una mayoría en la Cámara, que apoyaremos la reforma, logra generar acciones de forma que se convierten de fondo, que unen a otra mayoría para incomodarse y generar este desgaste, miren la sola proposición, es ofensiva, piensen si Senado aprobaría una proposición similar, por tiempos para la ley estatutaria de educación, con el documento de ponencia que salió mucho mejor de Cámara, no lo aceptarían, ¿por qué?, porque el diseño congresional de este Estado colombiano, dice que hay dos Cámaras y que nos reconocemos como iguales, ¡Ah,

<i>30 segundos adicionales. Usó todo el tiempo concedido.</i>	sería mucho más fácil sacar cosas de una dictadura!, a los dictadores les incomodan las democracias. Pero, esta es una democracia, que tenemos que fortalecer y para hacerlo, las discusiones se tienen que dar, pero, además acá hay tiempo, ese mismo compromiso y vehemencia que tienen con la proposición, podemos usarlo para trasnochar, viernes, sábado y domingo, si es el compromiso que tenemos con el país. Pero, además, Presidente y regáleme treinta segundos, como vocero, que no he hablado hoy en todo el día; cuatro cosas que se mejoran en esta ponencia, que no podemos dejar pasar y que no están en la de Senado. Uno, se quitó el 2% de las comisiones de rendimientos que se daban a las AFP, les vamos a hacer ese favor, a los fondos privados; se mejoró la pensión anticipada de vejez, cuando hay madre o padre con hijo inválido; se buscó corregir el error que hoy haría pagar impuestos a los pensionados de hoy; se mejora la renta del pilar semicontributivo, con el rendimiento de 3% y subsidio de 20% para hombres y 30% para mujeres; vamos a renunciar a esas mejoras [...].
<i>José Octavio Cardona León</i> <i>Partido Liberal.</i> <i>Se le concedieron 2 minutos. Usó 19 segundos.</i>	Presidente, a mí me da pena, pero en mi vereda a la cabaña, allá en Manizales, dicen, “que el mal paso darlo a prisa”, aquí hay una proposición para votar que yo anuncio que la votaré negativa, pero, le pido, Presidente, que ya es suficiente la intervención, votemos de una vez, Presidente.

20. En conclusión, del debate se observa el conocimiento que tenían los congresistas del texto, pues fueron 30 intervenciones y la mayoría del tiempo fue otorgado a quienes representaban a un partido de la oposición. Se llama la atención sobre la intervención de la representante Olga Beatriz González Correa, quien expresa que conoce el texto y que lo ha trabajado con los equipos de gestión. De esta manera, era evidente que los representantes a la Cámara conocían el alcance de la proposición y el texto que se proponía aprobar.

21. Séptimo. El cumplimiento del requisito de publicidad de la proposición mediante su explicación oral exige un grado de “especificidad que permita a los congresistas conocer adecuada, previa y suficientemente la proposición normativa objeto de discusión y aprobación”. El análisis debe realizarse “en cada caso concreto, en función de la naturaleza de la norma de que se trate y de los elementos centrales que la componen, para efecto de determinar si las explicaciones carecerían o no del detalle necesario para ilustrar a los congresistas al momento de su discusión y votación”.

22. *Verificación.* Este requisito no era exigible porque el texto que se pide aprobar en la proposición ya había sido publicado en la gaceta hace más de un mes. Como se explicó previamente, este estándar se deriva de casos en los que la aprobación del texto en la otra cámara se dio el día anterior o el mismo día y no era posible su publicación en la gaceta.

23. *Octavo.* La aprobación de “un texto desconocido, indeterminado e implícito” constituye una “actuación que afecta el componente deliberativo propio de la actividad legislativa, el cual se materializa en reglas procedimentales, cuya observancia es una de las garantías del igual respeto y consideración a los representantes de los ciudadanos y de sus intereses, así como una garantía para las minorías allí representadas”. En suma “cuando el Congreso vulnera las reglas procedimentales relativas al principio de publicidad, a tal punto que no sea posible concluir que los congresistas conocieran el objeto del debate, fuerza es concluir que jurídicamente no es posible hablar de existencia del debate y mucho menos de aprobación de un determinado proyecto”.

24. *Verificación.* En este caso no se estaba ante un texto desconocido. Este había sido publicado con más de un mes de antelación a la deliberación y fue la base del trabajo legislativo de la comisión y de la plenaria.

La jurisprudencia constitucional no había requerido previamente intensidades estrictas de debate parlamentario para la materia pensional

25. Como se expuso con anterioridad, en materia de leyes ordinarias la jurisprudencia constitucional no había exigido estándares estrictos de suficiencia o de calidad del debate de una proposición que buscaba aprobar el texto aprobado por otra Cámara. Por esa razón, al aplicar el estándar vigente en esta materia y contenido en las sentencias C-481 de 2019, C-415 de 2020 y C-074 de 2021, el trámite de la proposición en cuanto al debate que se surtió en la Plenaria de la Cámara debió garantizar mayor deliberación pero no implicaba una elusión insubsanable.

26. *La garantía del debate no implica una verificación sobre la suficiencia y la calidad del mismo.* La postura mayoritaria aplicó en este caso un criterio estricto de verificación sobre la garantía del debate que implicó, a mi entender, un estudio sobre la calidad de aquel desde lo cuantitativo (temporal) y lo cualitativo (lo expresado por los congresistas). En ese sentido, impuso un modelo estricto de deliberación y aprobación para esta clase de proposiciones que, como se advirtió previamente, tiene un referente constitucional o jurisprudencial.

27. De la misma manera, tampoco era exigible la verificación sobre el alcance del debate únicamente a partir de una proposición, pues debe analizarse el trámite legislativo en su conjunto. Además, tampoco hay parámetro de control que indique que un debate debe evaluarse por la extensión de su duración, cuando la Corte Constitucional ha reiterado pacíficamente que las discusiones parlamentarias

pueden ser breves. En este caso debe enfatizarse que la moción de suficiente ilustración fue presentada por un congresista y no se trató de una actuación oficiosa o intempestiva de la mesa directiva. Además, la ordenación del debate y de los tiempos de intervención es una facultad de la mesa directiva y en este caso, se observó que todas las fuerzas políticas tuvieron la posibilidad de intervenir y exponer su postura frente a la proposición. Incluso, los partidos de oposición fueron quienes tuvieron más intervenciones, aspectos que no se consideraron en el referido auto. A continuación se desarrollan estos argumentos:

28. *El debate debe analizarse de manera integral.* En ese sentido, el proyecto de ley fue debatido desde el 13 de junio de 2024. En esa sesión, se consideraron impedimentos y proposiciones de distinta naturaleza. Luego, el debate continuó el 14 siguiente, fecha en la que también se analizaron impedimentos y proposiciones, incluida la proposición de la congresista Pizarro. Por tal razón, no es posible estudiar el debate legislativo únicamente a partir del trámite de una proposición. Se insiste en que el examen de constitucionalidad sobre el principio de consecutividad debe realizarse de manera integral y no como lo hizo la postura mayoritaria, que concentró su estudio en el trámite de la proposición.

29. De otra parte, me aparté de la presunta insuficiencia del debate con fundamento en la calidad de las intervenciones. En este punto, se precisa que el debate giró en torno a la proposición de aprobar o no el texto aprobado por el Senado de República y previamente publicado en la Gaceta del Congreso, por lo que se garantizó que todas las fuerzas políticas tuvieran la oportunidad de expresarse en torno al tema, lo que en estricto sentido ocurrió.

30. *Por lo expuesto, no hubo elusión del debate.* Lo anterior por las siguientes razones: i) la ponencia principal sí fue objeto de debate. Principalmente en las sesiones del 13 y del 14 de junio, como se expuso previamente y ii) se garantizó el espacio de discusión de la proposición. Al analizar el video se observa que la Mesa Directiva anunció que daría la palabra para intervenir a “dos parlamentarios por partido”. A cada interviniente se le concedieron 2 minutos y fueron utilizados de la siguiente manera:

Debate de la proposición
Intervenciones totales: 30
Número de intervenciones por partido: • Alianza Verde: 6 • Centro Democrático: 6 • Partido Conservador: 4 • Partido Liberal: 3 • Polo Democrático Alternativo: 2 • Partido de la U: 2 • Movimiento Alternativo Indígena y Social (MAIS): 1

• Partido Comunes: 1 • Coalición Centro Esperanza: 1 • Liga Colombiana Anticorrupción: 1 • Partido Demócrata: 1 • Cambio Radical: 1
Duración efectiva de las intervenciones por partido (en orden descendente): • Centro Democrático: 11 minutos y 30 segundos • Alianza Verde: 10 minutos y 21 segundos • Partido Conservador: 5 minutos y 9 segundos • Partido Liberal: 3 minutos y 9 segundos • Polo Democrático Alternativo: 3 minutos • Partido de la U: 2 minutos y 30 segundos • Movimiento Alternativo Indígena y Social (MAIS): 2 minutos • Partido Comunes: 2 minutos • Coalición Centro Esperanza: 2 minutos • Liga Colombiana Anticorrupción: 2 minutos • Partido Demócrata: 1 minuto y 30 segundos • Cambio Radical: 1 minuto y 11 segundos

31. *La mesa directiva no introdujo de forma intempestiva una proposición de sustitución integral del texto.* La mesa directiva no introdujo de forma intempestiva una proposición, simplemente leyó la proposición presentada por la representante María del Mar Pizarro y otros, lo cual se da en una dinámica normal y propia del debate parlamentario, tal y como se aprecia en el trámite legislativo estudiado.
32. *El debate no fue cerrado de forma intempestiva.* Por el contrario, dicha actuación se dio en el margen del trámite ordinario para este tipo de casos. En efecto, como se expuso previamente, para el momento en que se cerró la discusión, se registraban 30 intervenciones, con participación mayoritaria de los partidos de oposición, como el Partido Centro Democrático. Adicionalmente, la suficiente ilustración se dio luego de que un representante expresara que habían sido suficientes las intervenciones y que lo que correspondía era votar la proposición.
33. *No había proposiciones para discutir la proposición artículo por artículo.* En la discusión de la proposición para aprobar el texto de la otra cámara ningún interviniente indicó que se votaran separadamente los artículos de dicho articulado. En este caso, por ejemplo, la proposición de la representante Catherine Juvinao, se refería al texto inicial y no hay registro de una nueva solicitud en el debate de la proposición de la representante María del Mar Pizarro y otros.
34. De igual manera, en la Gaceta 1485 de 2024 se observa que efectivamente la representante Juvinao presentó una solicitud de votación individual de algunos artículos de la ponencia inicial y aquella junto con otras proposiciones fueron

agrupadas y votadas en bloque. Aquella fue negada con 90 votos por el no y 39 por el sí (páginas 39-43). En efecto, el secretario anunció lo siguiente:

Secretario General, Jaime Luis Lacouture Peñaloza:

Bueno. Entonces, después de las que se retiraron y quedaron como constancia del Representante Modesto Aguilera, y del Representante Luis Miguel López, queda pendiente la proposición de Hugo Lozano, en donde solicita, que la votación se haga en forma electrónica y solo se permita recibir votos manuales de los coordinadores ponentes y de aquellos que certificadamente no le funcione el sistema de identificación.

Queda pendiente la proposición que suscribe Juan Espinal, Jhon Jairo Berrio, Andrés Forero y otras firmas, en donde solicitan que sea votado artículo por artículo.

Y, la proposición de Alejandro García, Catherine Juvinao, en donde solicitan que los artículos: 3º, 4º, 7º, 11, 18, 19, 25, 38, 64, 65, 71, 76, 78, 93, 94 y 95, sean sometidos a una discusión en forma individual, y no sometidos a ningún tipo de bloque.

35. El resultado de la votación fue negar las proposiciones, incluso, la misma representante Juvinao voto por el NO.

Por el No han votado los siguientes
Representantes de manera manual:
Martha Alfonso
Catherine Juvinao
Wilmer Carrillo
Camilo Ávila
Hersélito Landínez
Norman Bañol
Juan Camilo Londoño, y
Héctor Chaparro.
Para un total de 8 votos manuales por el No, 82
votos digitales por el No, para un total de 90 votos
por el No.
Por el Sí han votado de manera manual los
siguientes Representantes:
Carolina Arbeláez
Gersel Pérez
Érika Sánchez
Jaime Rodríguez
Jorge Méndez
Polo Polo
Julia Miranda.
Para un total de 7 votos manuales por el Sí, 32
votos digitales por el Sí, para un total de 39 votos
por el Sí, y ha sido negada las proposiciones leídas,
Presidente.

36. Cabe precisar que la mencionada representante presentó una solicitud adicional para votar primero el artículo sobre la vigencia del articulado. Aquella, por solicitud expresa de la representante Juvinao no fue votada en bloque, sino que se hizo de manera separada, al punto que fue sustentada luego de votar en bloque las proposiciones que pedían votación individual (Gaceta 1485 de 2024 págs. 40 y 44).

37. De igual manera, existía otra proposición del representante Jhon Jairo Berrío que pedía votación individual, pero aquel, posteriormente, la dejó como constancia (pág. 52). Así lo indicó la ponencia en el fj 204.

38. En suma, no había proposiciones de voto artículo por artículo en relación con la proposición de la representante María del Mar Pizarro, y las que se habían presentado previamente referidas a la votación artículo por artículo de la ponencia inicial, fueron tramitadas y votadas. De igual forma, en caso de existir alguna proposición pendiente de votación individual, aquella no era procedente puesto que

la proposición de la representante Pizarro pedía aprobar un texto previamente aprobado, por lo que, a partir de los principios racionalidad, instrumentalidad de las formas y de eficiencia en el trámite legislativo, debía tramitarse inicialmente aquella y, en caso de que fuera negada, continuar con el trámite respectivo.

La subsanación y devolución a la Cámara de Representantes debía operar por un cambio en el estándar de análisis. Procedencia de jurisprudencia anunciada

39. La postura mayoritaria aplicó a una ley ordinaria (no tributaria, ni de ley del plan, ni estatutaria) un estándar más riguroso para el examen de constitucionalidad sobre el debate y aprobación de una proposición para acoger el texto previamente aprobado por la otra Cámara. Este asunto no era novedoso en la jurisprudencia constitucional y contaba con reglas y subreglas previamente establecidas para su estudio.

40. De esta manera, el cambio en las reglas de análisis debió operar como una forma de jurisprudencia anunciada pero, como ocurrió en este caso, con la posibilidad de subsanar para que la Cámara de Representantes ajuste su actuar y corrija el trámite de esta ley conforme al nuevo estándar jurisprudencial. De esta manera, se evitaría sorprender al Congreso de la República con nuevas reglas de juego y aplicar retroactivamente un nuevo estándar. Además, se avanzaría en la concreción de los límites del uso de esta figura y evitar, a futuro, su instrumentalización por parte de las mayorías, lo que puede terminar impactando el principio de deliberación democrática, materia que estimo relevante.

41. Este debió ser el fundamento esencial de la decisión de devolver la ley a la Cámara de Representantes y no la aplicación retroactiva de un estándar que no estaba previsto en la jurisprudencia de la Corte Constitucional.

42. En estos términos quedan expuestas las razones por las cuales aclaro el voto respecto del Auto 841 de 2025.

Fecha *ut supra*

JUAN CARLOS CORTÉS GONZÁLEZ
Magistrado

**ACLARACIÓN DE VOTO DEL MAGISTRADO
JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR
AL AUTO 841 DEL 17 DE JUNIO DE 2025**

Expediente: D-15.989

Con el acostumbrado respeto que profeso por las decisiones adoptadas por la Sala Plena de la Corte Constitucional, procedo a aclarar mi voto frente al Auto 841 de 2025, por las siguientes razones:

La controversia objeto de análisis en este proceso constitucional exige a la Corte resolver los siguientes problemas jurídicos:

¿En el trámite de la Ley 2381 de 2024, la Cámara de Representantes desconoció el principio de consecutividad previsto en el artículo 157 de la Constitución Política al abandonar el debate del texto que se discutía, esto es, el aprobado en primer debate por la Comisión Séptima Constitucional Permanente y, en su lugar, pasar a votar la proposición presentada para que la plenaria de la Cámara adoptara sin debate o discusión alguna y, por lo tanto, de forma íntegra el texto que ya había sido aprobado en segundo debate por la plenaria del Senado de la República, con lo cual también se violó el principio de discusión? ¿En virtud de esa actuación también se violó el principio de bicameralidad? ¿La misma actuación por el contrario era válida para superar o evitar la posible obstrucción del trámite e impedir que el proyecto finalmente se archivara?

255. Con el propósito de absolver los problemas jurídicos planteados era necesario analizar como lo hice en la ponencia presentada y en la exposición realizada ante la Sala Plena (i) al proceso legislativo y las etapas que lo integran para el ejercicio de la función legislativa; (ii) el principio de publicidad; (iii) el contenido y alcance del principio de consecutividad como instrumental para el logro del principio democrático, en particular en los casos en los que se debaten y votan proposiciones aprobatorias de textos completos; (iv) el principio de la deliberación y el concepto “*debate*”, su importancia en la labor legislativa y su relación con el principio de consecutividad, la elusión del debate y si la Corte es competente para analizar la calidad e identidad del debate; (v) el principio de bicameralismo dispuesto para cada una de las Cámaras que integran el Congreso de la República como órganos representativos de la Rama Legislativa en Colombia (vi) los vicios del proceso legislativo, insubsanables y subsanables; y, (vii) el ejercicio de maniobras dilatorias o prácticas obstructivas y su incidencia en la garantía del principio democrático y el principio de consecutividad.

Por ello, para efectos de entender mi postura finalmente adoptada como ponente en este proceso al votar y suscribir el Auto 841 proferido en la fecha, con todo respeto resalto lo siguiente:

A. El proceso legislativo y las etapas que lo integran para el ejercicio de la función legislativa para el ejercicio de la función legislativa

256. El artículo 150 de la Constitución establece que le corresponde al Congreso expedir las leyes. Estas, según se observa en varias normas de la misma Constitución, pueden ser ordinarias o especiales; estas últimas pueden ser estatutarias, orgánicas, aprobatorias de tratados públicos, aprobatorias del plan nacional de inversiones, aprobatorias del presupuesto, entre otras. Mientras las primeras se tramitan conforme a procedimiento legislativo ordinario, las otras, por disposición expresa de la Constitución, *v. gr.*, los artículos 151 y 153 de la Constitución, tienen un contenido definido por ésta y/o están sometidas a un trámite legislativo especial que en algunas veces es cualificado.

257. Las leyes deben tener un origen reconocido por la Constitución. Al respecto, el artículo 154 superior indica que las leyes pueden tener origen en cualquiera de las Cámaras, mediante una propuesta de sus miembros, del Gobierno, por iniciativa popular en los casos previstos en la Constitución, o por las entidades señaladas en el artículo 156 siguiente; esto es, la Corte Constitucional, el Consejo Superior de la Judicatura, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, el Consejo Nacional Electoral, el Procurador General de la Nación y el Contralor General de la República, en materias relacionadas con sus funciones.

258. El proyecto de ley y el respectivo informe de ponencia deben ser publicados debidamente antes de darle curso a la iniciativa en la respectiva comisión permanente o plenaria.¹⁸⁹

259. Una vez se haya aprobado el proyecto de ley en la correspondiente comisión, debe seguirse el mismo procedimiento en la plenaria de la respectiva cámara; luego, deberá observarse el mismo procedimiento en la otra cámara, para así, obtener la aprobación en primer y segundo debate de la Cámara de Representantes y del Senado de la República, tal y como lo exige el artículo 157 de la Constitución.¹⁹⁰

260. El artículo 160 superior determina que “[e]ntre el primero y el segundo debate deberá mediar un lapso no inferior a ocho días, y entre la aprobación del proyecto en una de las cámaras y la iniciación del debate en la otra, deberán transcurrir por lo menos quince días.” Aquel mismo artículo establece que “[n]ingún proyecto de ley será sometido a votación en sesión diferente a aquella que previamente se haya

¹⁸⁹ El artículo 157 de la Constitución reza: “Ningún proyecto será ley sin los requisitos siguientes: 1. Haber sido publicado oficialmente por el Congreso, antes de darle curso en la comisión respectiva.” A su turno, el artículo 157 de la Ley 5° de 1992 establece: “La iniciación del primer debate no tendrá lugar antes de la publicación del informe respectivo conforme al artículo [156].”

¹⁹⁰¹⁹⁰ Constitución Política de Colombia, art. 157, núm. 2-3.

anunciado. El aviso de que un proyecto será sometido a votación lo dará la Presidencia de cada Cámara o Comisión en sesión distinta a aquella en la cual se realizará la votación.” Asimismo, el voto de los legisladores es nominal y público, excepto en los casos que determine la ley.¹⁹¹ Además, el Congreso pleno, las cámaras y sus comisiones no podrán abrir sesiones ni deliberar con menos de una cuarta parte de sus miembros y, para efectos del quórum, se tendrá como número de miembros la totalidad de los integrantes de la Corporación, con excepción de aquellas curules que no puedan ser reemplazadas. Por otra parte, las decisiones sólo podrán tomarse con la asistencia de la mayoría de los votos de los asistentes de la respectiva corporación, salvo que la Constitución determine un quórum diferente.¹⁹² Por último, las leyes ordinarias y orgánicas deben ser aprobadas en máximo dos legislaturas,¹⁹³ mientras que las leyes estatutarias deberán ser aprobadas en una sola.¹⁹⁴

Los debates dentro del trámite legislativo

261. El artículo 157 de la Constitución impone la condición necesaria de que se surtan dos debates en cada una de las cámaras para que un proyecto se convierta en ley. Específicamente, un primer debate en la correspondiente comisión permanente de cada cámara y un segundo debate en la plenaria de cada cámara. Además, estos debates deben ser completos e integrales para que lo aprobado tenga validez.¹⁹⁵ La única excepción a esta regla es el caso de sesión conjunta de las comisiones permanentes de cada cámara, que de conformidad con lo preceptuado en el artículo 169 de la Ley 5ª de 1992, tiene lugar únicamente en dos eventos: (i) por disposición constitucional, para dar primer debate al proyecto que contiene el Plan Nacional de Inversiones y al proyecto que contiene el presupuesto de rentas y ley de apropiaciones;¹⁹⁶ y, (ii) por solicitud del Gobierno, cuando el Presidente de la República envía mensaje de urgencia respecto del trámite de un determinado proyecto de ley que esté siendo conocido por el Congreso.¹⁹⁷ De esta forma, se garantiza el principio democrático y se realiza el Estado Social y Democrático de Derecho.

262. De otro lado, los artículos 157 y 158 de la Ley 5ª de 1992 señalan que si el ponente propone debatir el proyecto y esa proposición es aprobada, se abre la discusión respecto de los asuntos fundamentales que le conviene decidir a la Comisión, en primer término, luego de lo cual *“se leerá y discutirá el proyecto artículo por artículo, y aún inciso por inciso, si así lo solicitare algún miembro de la Comisión.”* Sobre la votación, los artículos 126 y 127 de aquella normativa establecen que *“[n]ingún Senador o Representante podrá retirarse del recinto*

¹⁹¹ Constitución Política de Colombia, art. 133.

¹⁹² Ver los artículos 133, 134, 142, 145, y 146 de la Constitución Política de Colombia.

¹⁹³ Constitución Política, art. 162.

¹⁹⁴ Constitución Política, art. 153.

¹⁹⁵ Sentencia C-702 de 1999.

¹⁹⁶ Constitución Política, artículos 341 y 346, respectivamente.

¹⁹⁷ Constitución Política, artículo 163.

legislativo cuando, cerrada la discusión, hubiere de procederse a la votación”, al tiempo que precisan que “entre votar afirmativa o negativamente no hay medio alguno” y que “[t]odo Congresista que se encuentre en el recinto deberá votar en uno u otro sentido.”

263. En relación con las condiciones que deben cumplir los debates legislativos, la Ley 5ª de 1992, Orgánica del Congreso, precisa algunos de los parámetros que orientan la materia: (i) la definición legal de debate (artículo 94, inciso 1, Ley 5ª de 1992); (ii) el momento de iniciación y de terminación del debate (artículos 94, inciso 2, 157 y 176, Ley 5ª de 1992); (iii) el quórum deliberatorio y decisorio requerido (artículos 95, y 117 a 119, Ley 5ª de 1992); (iv) las reglas generales que rigen la intervención de los congresistas en el debate de proyectos de ley y de actos legislativos (artículos 96 a 105, Ley 5ª de 1992); (v) las condiciones para el aplazamiento del debate (artículo 107, Ley 5ª de 1992); (vi) la suficiente ilustración como condición para el cierre del debate (artículos 108 y 164, Ley 5ª de 1992); entre otros.

264. Sobre el concepto de “*debate*”, esta Corporación ha explicado que dicha actividad en el Congreso de la República puede componerse de “*la exposición de ideas, criterios y conceptos diversos y hasta contrarios y la confrontación seria y respetuosa entre ellos; el examen de las distintas posibilidades y la consideración colectiva, razonada y fundada, acerca de las repercusiones que habrá de tener la decisión puesta en tela de juicio*”.¹⁹⁸ Sin embargo, también ha aceptado que existe debate aun cuando no haya controversia.¹⁹⁹

265. La Sentencia C-473 de 2004 explica que en el caso del debate que realizan las comisiones constitucionales permanentes, según el artículo 157 de la Ley 5ª de 1992,²⁰⁰ éste tiene lugar, por regla general, después de la publicación del informe de ponencia y, excepcionalmente, tal como lo autoriza el artículo 156 de la misma Ley, antes de su publicación, pero después de la entrega de una reproducción del informe de ponencia a los miembros de la comisión respectiva, cuando así lo haya autorizado el presidente de la Comisión. En cuanto a la iniciación del debate de los proyectos de ley en comisiones, éste se inicia luego de la intervención del ponente del proyecto. Si la proposición con la que termina el informe es que se dé primer debate al

¹⁹⁸ Sentencia C-222 de 1997.

¹⁹⁹ Así lo reconoció la Corte en la Sentencia C-013 de 1993, al analizar una demanda en contra de la Ley 1ª de 1991 (Estatuto de Puertos Marítimos), demandada, entre otras cosas, porque en la discusión de la ley en las sesiones de la Comisión III de la Cámara de Representantes y en las sesiones plenarias de Cámara y Senado, no había habido controversia ni posiciones enfrentadas, no había existido por lo tanto debate. La Corte rechazó esta visión coloquial de “*debate*” y precisa que debe acudirse a la definición legal.

²⁰⁰ *Iniciación del debate. La iniciación del primer debate no tendrá lugar antes de la publicación del informe respectivo.*

No será necesario dar lectura a la ponencia, salvo que así lo disponga, por razones de conveniencia, la Comisión.

El ponente, en la correspondiente sesión, absolverá las preguntas y dudas que sobre aquélla se le formulen, luego de lo cual comenzará el debate.

Si el ponente propone debatir el proyecto, se procederá en consecuencia sin necesidad de votación del informe. Si se propone archivar o negar el proyecto, se debatirá esta propuesta y se pondrá en votación al cierre del debate.

Al debatirse un proyecto, el ponente podrá señalar los asuntos fundamentales acerca de los cuales conviene que la Comisión decida en primer término.

proyecto, el debate se inicia sin necesidad de votarlo. Si la proposición es para archivar o negar el proyecto, se debate primero esta propuesta y cerrado el debate, se procede a su votación. Según el artículo 108 de la Ley 5° de 1992, el debate del proyecto puede terminar, luego de transcurridas 3 horas desde su iniciación, si cualquiera de los miembros de la respectiva corporación solicita que se declare la suficiente ilustración.²⁰¹ El debate de artículos del proyecto también puede concluir si se solicita la declaratoria de suficiente ilustración respecto de artículos que hayan sido discutidos en dos sesiones.²⁰²

266. La *suficiente ilustración* se presenta cuando “*en la respectiva célula la mayoría de los congresistas que la componen consideran que cuentan con los elementos de juicio adecuados para tomar una determinación, después de que ha transcurrido un lapso preestablecido en el cual las diferentes fuerzas políticas hayan expresado su posición.*”²⁰³ Específicamente, existe suficiente ilustración cuando:

- i. Se aprueba una moción, luego de que han transcurrido tres horas desde el inicio del debate, si así lo solicita alguno de los miembros de la comisión o de la plenaria, a pesar de que todavía haya oradores inscritos. Con ello, se garantiza la participación de las minorías. No obstante, una vez cumplidos los requisitos que garantizan la deliberación, la declaración de suficiente ilustración también respeta la voluntad de las mayorías de expresar una decisión, si éstas deciden que cuenta con elementos de juicio suficientes para tomar una decisión y aprueban cerrar el debate.
- ii. A solicitud de un congresista, se aprueba una moción de suficiente ilustración en relación con un artículo que haya sido debatido en dos sesiones.
- iii. A pesar de no haber transcurrido tres horas de iniciado el debate o no haberse discutido un artículo en dos sesiones, no hay oradores inscritos y las mayorías que componen la comisión o la plenaria aprueban cerrar el debate y proceden a la votación, previa solicitud del Presidente de la respectiva comisión o plenaria.

267. Conforme a lo anterior, la Corte ha entendido que no se violan las reglas sobre debate legislativo cuando no han intervenido todos los congresistas inscritos para hacerlo, después de que el debate se ha prolongado más de tres horas, o cuando el debate se ha organizado en bancadas. Lo anterior, en tanto las reglas que regulan la

²⁰¹ *Cierre del debate. Cualquier miembro de la respectiva Corporación podrá proponer el cierre del debate por suficiente ilustración, transcurridas tres (3) horas desde su iniciación, aun cuando hubiere oradores inscritos. El Presidente, previa consulta con los miembros de la Mesa Directiva aceptará o negará la proposición. Su decisión podrá ser apelada.*

Las intervenciones sobre suspensión o cierre de un debate no podrán exceder de cinco (5) minutos.

²⁰² Ley 5ª de 1992, Artículo 164. *Declaración de suficiente ilustración. Discutido un artículo en dos sesiones, la Comisión, a petición de alguno de sus miembros, podrá decretar la suficiente ilustración, caso en el cual se votará el artículo sin más debate.*

²⁰³ Sentencia C-473 de 2004.

suficiente ilustración de los debates están destinadas a garantizar la participación democrática, mas no a regular la calidad o profundidad de los debates.²⁰⁴

268. Lo anterior no quiere decir que pueda vulnerarse el derecho de los congresistas al uso de la palabra. Precisamente, este derecho protege el principio democrático la participación de las minorías políticas. Particularmente, el artículo 96 de la Ley 5° de 1992 establece el derecho a intervenir y el artículo siguiente regula el tiempo y modo de estas intervenciones.²⁰⁵ Asimismo, el artículo 98 prevé que, en uso de la palabra, los oradores sólo podrán ser interpelados cuando se trate de la formulación de preguntas o en solicitud de aclaración de algún aspecto que se demande. Si la interpelación excede este límite o en el tiempo de uso de la palabra, el presidente le retirará la autorización para interpelar y dispondrá que el orador continúe su exposición. También, el artículo 100 alude a la réplica o rectificación, que puede hacerse por un tiempo máximo de cinco minutos. Finalmente, los artículos 102,²⁰⁶ 103²⁰⁷ y 104²⁰⁸ hacen referencia a la duración, número y prohibición de intervenciones.

269. En definitiva, las normas que regulan el debate buscan garantizar que las decisiones tomadas por el Congreso sean informadas y discutidas entre todos los

²⁰⁴ *Ibidem.*

²⁰⁵ “Para hacer uso de la palabra se requiere autorización previa de la Presidencia. La Mesa Directiva fijará el tiempo de las intervenciones de cada uno de los oradores teniendo en cuenta la extensión del proyecto y la complejidad de la materia.

El uso de la palabra se concederá de la siguiente manera:

1. Al (los) ponente(s) para que sustente(n) su informe, con la proposición o razón de la citación.
2. A los voceros y los miembros de las bancadas, hasta por veinte minutos por grupo. Cuando la bancada represente al menos el veinte por ciento de las curules de la Cámara correspondiente, el tiempo de intervención podrá ampliarse hasta por diez minutos más.

3. A los oradores en el orden en que se hubieren inscrito ante la Secretaría. Ninguna intervención individual, en esta instancia, podrá durar más de 10 minutos.

4. Los servidores públicos que tengan derecho a intervenir.

5. Los voceros de las bancadas podrán intervenir nuevamente y se cerrarán las intervenciones.

Ningún orador podrá referirse a un tema diferente del que se encuentra en discusión, y su desconocimiento obligará a la Presidencia a llamar la atención y suspender el derecho para continuar en la intervención.

Todos los oradores deben inscribirse ante la Secretaría hasta cinco minutos antes de la hora fijada para el inicio de la sesión. Harán uso de la palabra por una sola vez en la discusión de un tema.

En el trámite de las leyes y reformas constitucionales, sus autores y ponentes podrán intervenir cuantas veces sea necesario.

Los voceros podrán intervenir sin el requisito de inscripción previa.”

²⁰⁶ “El tiempo de las intervenciones será fijado por la Mesa Directiva de conformidad con lo dispuesto en el artículo 97 del presente estatuto”.

²⁰⁷ “No se podrá intervenir por más de dos veces en la discusión de una proposición o en su modificación, con excepción del autor del proyecto y el autor de la modificación, o los voceros de las bancadas.

Y no se podrá hablar más de una vez cuando se trate de:

1. Proposiciones para alterar o diferir el orden del día.

2. Cuestiones de orden.

3. Proposiciones de suspensión o que dispongan iniciar o continuar en el orden del día.

4. Apelaciones de lo resuelto por la Presidencia, o revocatoria.

5. Proposiciones para que un proyecto regrese a primer debate”.

²⁰⁸ “No podrá tomarse la palabra cuando se trate sobre:

1. Cuestiones propuestas por el Presidente al finalizar cada debate.

2. Proposiciones para que la votación sea nominal, y

3. Peticiones para declarar la sesión permanente.”

miembros, con el fin de proteger el principio democrático. Al respecto, esta Corporación ha explicado que:

“En los regímenes democráticos, el mecanismo mediante el cual se llega a la formación y determinación de la voluntad del legislador en cada fórmula legal concreta debe estar abierto a la confrontación de las diferentes corrientes de pensamiento que encuentran su espacio en las corporaciones que ostentan esa representación popular. Por ello, las distintas normas que tanto en la Constitución como en la Ley Orgánica del Reglamento del Congreso regulan el trámite de la adopción de la ley, están dirigidas a permitir un proceso en el cual puedan intervenir todas las corrientes mencionadas, y en el cual la opción regulativa finalmente adoptada sea fruto de una ponderada reflexión. Por ello se han previsto cuatro debates, dos a nivel de las comisiones del Congreso, y dos a nivel de la plenaria de cada Cámara (Art. 157 C.P.), lo cual permite, de un lado, que las propuestas sean estudiadas y debatidas con la especialidad y puntualidad que ello amerita, y de otro, que todo el universo de las opiniones representadas en el Congreso tenga la oportunidad real de incidir en la adopción final de ley. También por esto, la posibilidad de introducir modificaciones a los proyectos que vienen de etapas anteriores del trámite, reconocida por el segundo inciso del artículo 160 de la Constitución, es propia de los regímenes que conceden amplia importancia a la efectividad del principio democrático.

“Lo que debe ser objeto de análisis de constitucionalidad dentro de un Estado democrático de derecho, es la verificación del cumplimiento de todas las garantías constitucionales involucradas en el debate parlamentario, independientemente de qué grupo esté siendo perjudicado con su pretermisión, y en ese sentido, dicha función está encaminada a permitir que tanto minorías como mayorías tengan la posibilidad de conocer y estudiar los textos sometidos a su consideración y por lo tanto de discutirlos previamente a su aprobación.”²⁰⁹

270. En suma, cada una de las cámaras y sus comisiones que integran el Congreso de la República tienen dentro del trámite legislativo el deber no sólo de votar las iniciativas legislativas sino de debatirlas de forma suficiente con el fin de que esa representación popular tenga una verdadera efectividad en el Estado Social y Democrático de Derecho y se garanticen de esa manera el principio democrático y los principios de transparencia y publicidad que deben informar la actividad legislativa.

271. En efecto, la importancia de los debates reglamentarios ha sido analizada por la Corte en varias oportunidades. En concreto, se ha aclarado que estos resultan constitucionalmente relevantes en cuanto persiguen blindar de legitimidad el concepto de Estado democrático y todo lo que comporta el sistema de la organización

²⁰⁹ Sentencia C-760 de 2001.

estatal. Por esa razón, el debate no equivale a la mera votación para establecer cuál es la voluntad de los congresistas en torno a determinado asunto. “*La votación no es cosa distinta de la conclusión del debate, sobre la base de la discusión - esencial a él- y sobre el supuesto de la suficiente ilustración en el seno de la respectiva comisión o cámara.*”²¹⁰ (Subrayas originales). Así, el debate exige deliberación previa a la votación e indispensable para llegar a ella, como se ha dicho, con suficiente ilustración sobre los asuntos discutidos; asimismo, la votación debe ser expresa y específica por parte de las respectivas comisiones y plenarias, con el fin de asegurar la participación activa de todas las instancias legislativas y no desconocer el carácter bicameral que identifica el Congreso de la República.²¹¹ De esta manera, se hace efectivo el principio democrático, ya que permite la intervención de las mayorías y minorías políticas, y resulta ser un escenario preciso para la discusión, la controversia y la confrontación de las diferentes corrientes de pensamiento que encuentra espacio en el Congreso de la República.²¹² En definitiva, si un proyecto no ha tenido los correspondientes debates en cada una de las células legislativas conforme a lo previsto en el artículo 157 de la Constitución, no puede convertirse en ley de la República.

272. En relación con lo anterior, esta Corporación ha establecido que los debates igualmente deben cumplir con los principios de *consecutividad*, *identidad flexible* y *unidad de materia*. El principio de *consecutividad* implica una obligación con varias modalidades. Primero, supone que los debates se surtan de forma sucesiva, es decir, tanto en comisiones como en plenarias sin excepción. Así, este principio obliga a las comisiones y a las plenarias de las cámaras legislativas a estudiar y debatir todos los temas que hayan sido puestos a su consideración. Por consiguiente, la totalidad del articulado debe discutirse y votarse por la comisión constitucional permanente o por la plenaria, según sea el caso.²¹³ Igualmente, en cuanto a las proposiciones modificatorias o aditivas que se planteen en el curso del debate, así como las supresiones, deben ser objeto de discusión y votación, salvo que el autor de la propuesta decida retirarla antes de ser sometida a votación o a modificaciones tal como lo indica el artículo 111 de la Ley 5ª de 1992. Por último, las comisiones y las plenarias no pueden renunciar a su competencia y posponer la discusión que debe llevarse a cabo en una precisa etapa del proceso legislativo a un debate posterior, aún si es apremiante debido a la proximidad de la expiración del tiempo correspondiente.²¹⁴

273. En conclusión, según las reglas constitucionales, legales y jurisprudenciales:

- i. Tanto las comisiones como las plenarias deben estudiar y debatir todos los temas que ante ellas hayan sido propuestos durante el trámite legislativo, pues

²¹⁰ Sentencia C-222 de 1997.

²¹¹ Sentencia C-1147 de 2003.

²¹² Sentencia C-801 de 2003

²¹³ Ver Sentencias C-1113 de 2003, C-1040 de 2005 y C-084 de 2019.

²¹⁴ Sentencia C-084 de 2019.

el acatamiento de dicha obligación garantiza el cumplimiento de la regla de los cuatro debates, dos en cada cámara, consagrada en el artículo 157 C.P.;

- ii. Por lo tanto, ninguna célula legislativa puede omitir el ejercicio de sus competencias y delegar el estudio y aprobación de un texto propuesto en su seno a otra instancia del Congreso para que allí se surta el debate sobre ese determinado asunto;
- iii. La totalidad del articulado propuesto para primer o segundo debate, al igual que las proposiciones que lo modifiquen o adicionen, deben discutirse, debatirse, aprobarse o improbarse al interior de la instancia legislativa en la que son sometidas a consideración. Ello con el fin de cumplir a cabalidad el principio de consecutividad en la formación de las leyes.²¹⁵

274. Con todo, la aplicación del principio de consecutividad no debe realizarse de manera rígida, al punto de que se impida la introducción de cambios al articulado, pues ello desconocería el artículo 160 superior, que autoriza a cada una de las cámaras legislativas a realizar modificaciones, adiciones y supresiones que consideren necesarias a los proyectos de ley. Tal potestad no es absoluta, en tanto se encuentra limitada por el principio de *identidad flexible*.

275. Este principio se infiere del inciso segundo del artículo 160 constitucional según el cual: “(...) [d]urante el segundo debate cada cámara podrá introducir al proyecto las modificaciones, adiciones y supresiones que juzgue necesarias”, con lo cual, la misma Constitución admite que no toda disposición contenida en un proyecto de ley debe haber sido aprobada desde el inicio del proceso legislativo y con idéntico contenido hasta su culminación. En todo caso, esta Corte ha señalado que el ejercicio de esta facultad demanda una carga de coherencia. Las modificaciones se podrán introducir siempre que “*el asunto o materia a que se refiere haya sido objeto de aprobación en primer debate.*”²¹⁶ En otras palabras, “*no puede la plenaria de una de las cámaras incluir un artículo nuevo si el mismo no guarda unidad temática con el tema que se ha debatido y aprobado en las comisiones, toda vez que en ese caso se desconocería la Constitución.*”²¹⁷ Por esa razón, si hay modificaciones sustanciales por una cámara al proyecto que inicialmente fue aprobado por la otra, debe volver a esta para que decida si acoge o no tales modificaciones; y, tratándose de modificaciones no sustanciales, el citado artículo 161 de la Constitución prevé la forma como deben conciliarse los textos aprobados en una y otra cámaras.²¹⁸

276. Finalmente, el principio de *unidad de materia* encuentra fundamento en los artículos 158 y 169 de la Constitución. El primero establece que “[t]odo proyecto de ley debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o

²¹⁵ Sentencia C-839 de 2003, citada en la Sentencia C-487 de 2020.

²¹⁶ Sentencia C-702 de 1999

²¹⁷ Sentencia C-801 de 2003.

²¹⁸ Sentencia C-063 de 2021.

modificaciones que no se relacionen con ella.” El segundo indica que el título de las leyes deberá corresponder precisamente a su contenido. Así las cosas, este principio tiene por objeto racionalizar y tecnificar la función legislativa, de tal manera que no se expidan disposiciones inconexas con la materia principal de cada ley. De ese modo, se garantiza el principio de seguridad jurídica, que impone *“darle un eje central a los diferentes debates que la iniciativa suscita en el órgano legislativo”*,²¹⁹ el principio democrático, la publicidad y la vigencia del Estado de Derecho.

277. Adicionalmente, la jurisprudencia constitucional ha precisado que el principio de unidad de materia se respeta cuando existe conexidad temática, teleológica, causal o sistemática entre la norma acusada y la ley que la contiene.²²⁰ En ese sentido, la unidad de materia no significa simplicidad temática, por el contrario, una ley puede referirse a varios asuntos siempre que entre estos exista una relación de conexidad objetiva y razonable.

278. Esta Corte ha precisado que el análisis de este principio no debe realizarse de forma rígida, hasta tal punto que anule el principio democrático. *“Solamente aquellos apartes, segmentos o proposiciones de una ley respecto de los cuales, razonable y objetivamente, no sea posible establecer una relación de conexidad causal, teleológica, temática o sistémica con la materia dominante de la misma, deben rechazarse como inadmisibles si están incorporados en el proyecto o declararse inexecutable si integran el cuerpo de la ley.”*²²¹ En conclusión, la intensidad con la que se analiza si se viola o no el principio de unidad de materia es de nivel bajo. Si es posible encontrar alguna relación entre el tema tratado en un artículo y la materia de la ley, entonces la disposición acusada es, por ese concepto, executable.²²²

279. Recientemente, esta Corporación ha considerado que existe una conexión instrumental entre los principios de consecutividad e identidad flexible con el principio de unidad de materia, en virtud de la cual, es admisible introducir y discutir modificaciones al proyecto sin necesidad de repetir el trámite legislativo, siempre que se demuestre su unidad temática con el resto de la iniciativa. Desde esta perspectiva, el principio de unidad de materia sirve *“para establecer si durante el trámite del proyecto se ha observado o no el principio de identidad.”*²²³

El principio de la deliberación; el concepto “debate”, su importancia en la labor legislativa y su relación con los principios de publicidad y de consecutividad; la elusión del debate; la Corte es competente para analizar la calidad e identidad del debate

²¹⁹ Sentencia C-025 de 1993.

²²⁰ Sentencia C-714 de 2008.

²²¹ Sentencia C-786 de 2004.

²²² Sentencia C-1025 de 2001.

²²³ Sentencia C-940 de 2003.

280. *El debate, su definición e importancia.* En el proceso de formación de una ley, resulta esencial la realización del debate. El artículo 94 de la Ley 5 de 1992 indica que “[e]l sometimiento a discusión de cualquier proposición o proyecto sobre cuya adopción deba resolver la respectiva Corporación, es lo que constituye el debate. El debate empieza al abrirlo el Presidente y termina con la votación general”.²²⁴ La Corte Constitucional, desde sus tempranos pronunciamientos, ha pretendido definir qué es el debate y cuál es su alcance. Al respecto, se ha pronunciado así:

“La Corte Constitucional otorga gran importancia al concepto ‘debate’, que en manera alguna equivale a votación, bien que ésta se produzca por el conocido ‘pupitrazo’ o por medio electrónico, o en cualquiera de las formas convencionales admitidas para establecer cuál es la voluntad de los congresistas en torno a determinado asunto. La votación no es cosa distinta de la conclusión del debate, sobre la base de la discusión -esencial a él- y sobre el supuesto de la suficiente ilustración en el seno de la respectiva comisión o cámara.

‘Debate’, según el Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua, significa ‘controversia sobre una cosa entre dos o más personas’.

“En consecuencia, a menos que todos los miembros de una comisión o cámara estén de acuerdo en todo lo relativo a determinado tema -situación bastante difícil y de remota ocurrencia tratándose de cuerpos representativos, plurales deliberantes y heterogéneos, como lo es el Congreso de la República-, es inherente al debate la exposición de ideas, criterios y conceptos diversos y hasta contrarios y la confrontación seria y respetuosa entre ellos; el examen de las distintas posibilidades y la consideración colectiva, razonada y fundada, acerca de las repercusiones que habrá de tener la decisión puesta en tela de juicio”.²²⁵

281. Dada la importancia y trascendencia del debate en el Congreso de la República, el procedimiento de formación de las leyes se ha dotado de importantes instrumentos que permiten racionalizarlo. Esto obedece a que, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, “(...) la concepción que el Constituyente adoptó respecto del trámite de formación de la voluntad legislativa es deliberativa y pública”.²²⁶ El debate es un requisito *sine qua non* en el proceso legislativo, y para que se pueda llevar a cabo, deben respetarse las formalidades que se exigen en la Constitución y en la Ley 5 de 1992. No de otra manera se garantizará la anhelada “construcción conjunta de las propuestas normativas por parte de quienes integran el Congreso de la República”.²²⁷ Solo con el respeto debido a las formas logrará

²²⁴ Ley 5 de 1992. Artículo 94.

²²⁵ Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-222 de 1997.

²²⁶ Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-314 de 2022.

²²⁷ *Ibidem*.

garantizarse el principio democrático, en el marco de una república que se precia de fundarse en la soberanía popular y en el respeto al pluralismo.²²⁸

282. En ese sentido, de conformidad con lo establecido por esta Corte, el proceso legislativo debe respetar tres reglas generales: “*Primera, el cumplimiento del «deber [de] construcción colectiva de las propuestas normativas», (...). Segunda, el mandato de racionalización del debate, en el que se encuentran circunscritos los principios de publicidad, consecutividad, identidad flexible y unidad de materia. Y, tercera, el respeto por el pluralismo, que guarda relación con las exigencias de quorum, mayorías y derechos de los partidos en oposición*”.²²⁹

283. Especialmente frente a las dos últimas reglas, la Corte Constitucional ha establecido, por un lado, que la racionalización del debate tiene “*(ii.1) exigencias de publicidad -o conocimiento-, como la publicación del proyecto de manera previa al inicio del trámite en la comisión respectiva (Art. 157, numeral 1, CP); la necesidad de que en cada debate se cuente, también previamente, con un informe de ponencia (Art. 160, inciso 4, CP); el requerimiento de que el informe de ponencia para segundo debate en la plenaria contenga la totalidad de propuestas que fueron consideradas y rechazadas en la comisión, con la exposición de las razones para esto último; y, la condición de que antes de las sesiones se haya convocado -anunciado- el proyecto para su estudio (Art. 160, inciso 5, CP)*”.²³⁰

284. Por otra parte, también ha señalado la Corte que el proceso legislativo tiene previstas -ya no como mecanismos de racionalización del debate sino como medidas que persiguen el respeto al pluralismo- herramientas dirigidas a garantizar “*(...) los derechos de las minorías, a través de las exigencias de conformación del quorum deliberatorio y decisorio (Art. 145 CP), así como de las mayorías requeridas para la adopción de decisiones (Art- 146 CP), incluso algunas absolutas o cualificadas, como sucede con materias tales como las leyes estatutarias, en las que se requieren mayores consensos por la naturaleza y estatus de sus contenidos (Art. 153 CP)*”.²³¹

285. Como se ha mencionado antes, si se cumplen las reglas que racionalizan el debate, se dota de legitimidad la decisión última que es adoptada por el Congreso de la República y que tiene forma de *norma jurídica*. El debate público, razonado y pausado de las iniciativas legislativas, es altamente deseable en contextos de confrontación, donde los desacuerdos sobre cuestiones fundamentales están a la orden del día. No en vano esta Corte ha reconocido que “*en un país que es plural - y, por lo tanto, en el que los desacuerdos existen- y comprometido con*

²²⁸ *Ibidem*.

²²⁹ Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-340 de 2024.

²³⁰ Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-314 de 2022. También, “[c]omo evidencia de la racionalidad pretendida del procedimiento legislativo, además, el Constituyente previó medidas dirigidas, entre otros cometidos, a garantizar (ii.2) discusiones orientadas por ejes delimitados o determinados, esto es, guiadas por el principio de unidad de materia (Art. 158 CP), y (ii.3) deliberaciones pausadas y reflexivas, con la existencia por ejemplo de plazos para la consideración de un proyecto entre comisiones y plenarias (Art. 160, inciso 1, CP)”.

²³¹ *Ibidem*.

la dignidad, la democracia no se manifiesta simplemente a partir del respeto a la regla de las mayorías, sino que exige, de manera particular en el Congreso de la República, permitir y promover el debate.”²³² Es precisamente por eso “(...) [q]ue el Congreso de la República [ha] sido concebido como un escenario de la razón pública”.²³³ Para la Corte, esto “(...) no es irrelevante, sino que parece ser un elemento necesario para honrar la Constitución que como pacto de paz fue adoptada en 1991”.²³⁴

En el trámite legislativo, ¿cuáles son los momentos del debate y sobre qué cuestiones debe recaer?

286. La Corte Constitucional ha reconocido que, una vez el proyecto es debidamente publicado y anunciado, y se han presentado los respectivos informes de ponencia sobre él, su deliberación debe llevarse a cabo en tres momentos perfectamente diferenciables:

*“(...) (i) la presentación y aprobación del informe de ponencia, en el que la mayoría expresa su conformidad con las orientaciones generales del proyecto contenidas en el informe de ponencia y manifiesta su voluntad de darle el debate correspondiente; (ii) la deliberación en torno al articulado del proyecto, que constituye un espacio para la discusión en torno a los contenidos específicos de la iniciativa; [y] (iii) la votación del articulado, el título y la manifestación de voluntad de que el proyecto discutido se convierta en ley”.*²³⁵

287. En el caso de las plenarias, se ha advertido que la discusión del articulado de un proyecto de ley inicia solo cuando el informe de ponencia positivo es aprobado.²³⁶ A su turno, el artículo 176 de la Ley 5 de 1992 establece, en su inciso segundo, que “[s]i la proposición con la que termina el informe fuere aprobada, el proyecto se discutirá globalmente, a menos que un Ministro o miembro de la respectiva Cámara pidiera su discusión separadamente a alguno o algunos artículos”.²³⁷

288. Acto seguido, luego de la discusión del articulado, lo que procede es su votación. Ello, según la jurisprudencia constitucional y la Ley 5 de 1992, tiene ocurrencia cuando se presenta el escenario de la suficiente ilustración. Esto es, cuando “(i) transcurridas tres horas desde el inicio del debate, a solicitud de alguno de los congresistas se aprueba una moción de suficiente ilustración (art. 108); (ii)

²³² *Ibidem.*

²³³ *Ibidem.*

²³⁴ *Ibidem.* En esta sentencia, la Corte reconoció que los “principios y reglas constitucionales de formación legislativa juegan un papel determinante en la conformación de la voluntad democrática del Congreso, pues en ellos las condiciones ideales se traducen en requisitos mínimos, identificables en una regulación clara, para que en la formación de la ley se cuente con las posibilidades reales de la deliberación necesaria para la construcción de las cosas que a todas y todos interesan”.

²³⁵ Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-044 de 2015.

²³⁶ *Ibidem.*

²³⁷ Ley 5 de 1992. Artículo 176.

*se aprueba una moción en el mismo sentido en relación con un artículo que haya sido debatido en dos sesiones (art. 164); (iii) cuando pese a no haber transcurrido tres horas de iniciado el debate o no haberse discutido un artículo en dos sesiones, no hay oradores inscritos y las mayorías que componen la comisión o la plenaria aprueban cerrar el debate y dar inicio a la votación, previa solicitud del Presidente de la respectiva comisión o plenaria”.*²³⁸

289. En suma, el debate que garantiza la legitimidad de las decisiones adoptadas en el seno del Congreso de la República debe llevarse a cabo respetando las reglas contenidas en la Constitución. Con el objeto de que el mismo pueda desarrollarse, existen unas pautas que permiten su racionalización. Entre ellas se encuentran el principio de publicidad *-según el cual los congresistas deben estar enterados de lo que se discutirá y votará-*, y el principio de consecutividad *-según el cual todo proyecto de ley deberá surtir todos los debates exigidos en la Constitución y la ley-*. A su turno, todo debate debe desarrollarse, primero, sobre el informe de ponencia y, segundo, sobre el articulado de la propuesta. Una vez se surte el debate, procede la votación. Esto último puede ocurrir cuando la Mesa Directiva constate que, en el caso concreto, se presentó el fenómeno de la suficiente ilustración.

La relación del debate con los principios de publicidad y consecutividad

290. Dicho esto, la Corte ha reconocido que, para que un proyecto sea ley, resulta imperioso que en su trámite se respeten *-entre otros-* los principios de *publicidad* y de *consecutividad*. El principio de *publicidad* exige que los congresistas de cada una de las cámaras conozcan, con anterioridad al debate, el contenido de la proposición o del proyecto que se somete a su consideración. Solo así los congresistas podrán intervenir en el debate público a favor o en contra de una iniciativa.

291. De este modo, si lo que se discute es un determinado proyecto de ley, aquel debe ser incluido en la Gaceta del Congreso. En todo caso, la Gaceta del Congreso no es la única herramienta que puede garantizar la publicidad en el trámite legislativo. En ocasiones, puede resultar complejo incluir en ella actos como las proposiciones, dado que las mismas se van presentando sobre la marcha y en la medida en que avanza la deliberación. En ese sentido, la Corte ha admitido que en casos como estos puede acudir a otros medios que garanticen, con igual efectividad, el principio de publicidad. Lo importante es que no existan actuaciones ocultas, frente a las cuales los congresistas deban votar desconociendo su contenido.²³⁹

²³⁸ Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-044 de 2015.

²³⁹ Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-314 de 2022. En esta Sentencia se afirmó que “[e]n la misma línea, la Corte Constitucional ha considerado que cuando el medio oficial de publicación del Congreso de la República no es una opción, por ejemplo frente a las proposiciones que surgen durante una sesión y que son producto de las dinámicas propias del proceso legislativo, es necesario que (i) se lean antes del debate y de la votación, regla que atiende a lo establecido en el artículo 125 de la Ley 5ª de 1992; que (ii) sean puestas en conocimiento individual de todos y cada uno de los respectivos congresistas antes del debate y votación, a través de un medio de reproducción; o que, finalmente (iii) el conocimiento se garantice a través de explicaciones orales del contenido concreto y real de la

¿Qué significa eludir el debate?

292. Siguiendo las reglas del principio de consecutividad ya enunciado, ninguna de las instancias del Congreso de la República (esto es, ni las comisiones permanentes, ni las plenarias del Senado de la República o de la Cámara de Representantes) puede eludir el debate. Eludir el debate, en su acepción más básica, es dejar de hacerlo o renunciar a él para que otra instancia lo realice. La Corte Constitucional ha establecido que la figura de la elusión del debate puede presentarse de dos maneras: formal o materialmente. La elusión formal del debate se presenta *“cuando alguna de las células legislativas omite el debate o la votación de la iniciativa legislativa o se trasladan estas etapas del trámite a un momento posterior”*.²⁴⁰ De otra parte, la elusión material tiene lugar cuando *“(…) pese a que se surte formalmente el debate y la votación del proyecto de ley, las comisiones constitucionales permanentes o las plenarias incumplen realmente su deber de manifestar su voluntad política en el sentido de aprobar o negar una iniciativa”*.²⁴¹

293. Para la Corte Constitucional, verificar si hubo o no una elusión del debate es un ejercicio que solo se puede hacer a partir del análisis de cada caso concreto. La Corporación, sobre el particular, ha sostenido que *“la elusión del debate constituye una cuestión de relevancia constitucional en tanto afecta el proceso deliberativo inescindible y necesario en el proceso de formación legislativa”*.²⁴² Al mismo

proposición, siempre que exista un grado tal de “especificidad que permita a los congresistas conocer adecuada, previa y suficientemente la proposición normativa objeto de discusión y aprobación.” Más adelante, en la misma Sentencia se reconoció que “[e]l conocimiento se presume cuando quiera que se utilizan los canales previstos por el Congreso de la República para el efecto. Al respecto, la Corte Constitucional ha destacado que sobre el proyecto de ley, las ponencias y el informe de la comisión accidental de conciliación existen disposiciones constitucionales u orgánicas que exigen su publicación en la Gaceta del Congreso. En algunos eventos y con sujeción a lo dispuesto en la norma pertinente (como sucede con el informe de ponencia, artículo 156 de la Ley 5ª de 1992), se ha admitido que no se realice en términos estrictos; no obstante, tales situaciones no pueden implicar una renuncia a la garantía de la publicidad, sino una apertura hacia la posibilidad del uso de otros instrumentos que satisfagan los propósitos que se encuentran de por medio, por lo cual, se ha avalado la existencia de otros canales. En este último caso se requiere que tales canales hayan sido debidamente informados y puestos a disposición de los representantes y senadores, debiendo existir “claridad respecto de cuál es la fuente de la información y en qué condiciones se podría acceder a la misma.” De manera más amplia, la Sentencia C-481 de 2019, sobre la publicidad de las proposiciones, resaltó lo siguiente: “[a]sí pues, la Corte ha estimado que son válidos los siguientes mecanismos de publicidad: (i) publicación en la Gaceta del Congreso (aunque ello no sea exigido por la Constitución o la ley). Con todo, la manera cómo funciona el Congreso y la forma como se surten los debates vinculados al ejercicio de la actividad legislativa, suponen la imposibilidad práctica que toda información relacionada con el proceso de adopción de una ley, sea objeto de publicación en el medio oficial dispuesto para el efecto, este es el caso de las proposiciones. En este sentido, una proposición debe presentarse y ser puesta a consideración a la apertura de la discusión (art. 115 del Reglamento del Congreso). Por lo cual, la jurisprudencia ha admitido que (ii) se debe dar lectura oral antes de su debate y votación (art. 125 del mencionado Reglamento). Sin embargo, nada impide que las proposiciones puedan ser objeto de: (iii) distribución de copias a cada parlamentario con antelación a la discusión y votación, con el fin de que puedan ser leídas y conocidas por los congresistas. Incluso, dando aplicación al principio de instrumentalidad de las formas, se ha permitido que se dé (iv) explicación oral del contenido particular y concreto, con tal “grado de especificidad que permita a los congresistas conocer adecuada, previa y suficientemente la proposición normativa objeto de discusión y aprobación”. Por otra parte, la expresión de opiniones sobre las modificaciones propuestas puede derivar en la inferencia de que hubo información suficiente”.

²⁴⁰ Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-219 de 2024.

²⁴¹ Ibidem.

²⁴² Ibidem.

tiempo, ha resaltado “(...) que, aunque la jurisprudencia ha ido encontrando algunos eventos en los que dicha elusión afecta la validez de la norma respectiva, es necesario analizar en cada caso el evento expuesto, con miras a verificar “el grado de cumplimiento de los presupuestos de amplitud, participación y deliberación mínima que resultan necesarios para garantizar el proceso deliberativo y público que impuso el Constituyente de 1991 en el trámite de formación de la voluntad democrática””.²⁴³ (Subrayas fuera de texto).

294. Con todo, aun cuando definir si hubo una elusión del debate sea un ejercicio que depende de cada caso concreto, la Corte, recientemente, ha resumido -sin pretensión de exhaustividad- aquellos escenarios en los que aquel vicio se ha constatado. En la Sentencia C-340 de 2024²⁴⁴ se señaló que puede haber una elusión del debate cuando:

a) “[S]e omite el ejercicio de las competencias de las células legislativas mediante la delegación del estudio y aprobación de un texto a otra instancia para que allí se surta el debate”.²⁴⁵ b) “[I]mplicitamente, la mesa directiva de la célula respectiva o los ponentes imponen la aprobación de la iniciativa con la exclusión del debate”.²⁴⁶ c) “[D]e manera voluntaria y consciente, se aceleran las votaciones”.²⁴⁷ d) “[S]e imponen las votaciones en bloque sin ninguna consideración ni presentación de su contenido antes de la votación”.²⁴⁸ e) “[D]ada la extensión y el contenido de la iniciativa, los tiempos para debatir son escasos, los informes de ponencia se publican con poca antelación al debate o, sin mayores razones, se niegan las proposiciones de aplazamiento de la discusión”.²⁴⁹ f) “[S]e hace una lectura plana, superficial, inadecuada o insuficiente de los informes preparados por subcomisiones o de las proposiciones, que no da cuenta, con total claridad, de los cambios aprobados o propuestos”.²⁵⁰ Y g) “[E]n el trámite de la conciliación, la fe de erratas que preparan los congresistas designados para corregir los errores en el informe de conciliación (i) no es publicada «por lo menos con un día de anticipación»

²⁴³ *Ibidem*.

²⁴⁴ Esta sentencia, sobre el particular, recogió la doctrina de la Sentencia C-133 de 2022.

²⁴⁵ Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-340 de 2024. Uno de los ejemplos, citados en la referida sentencia, en los que se indicó que este escenario podría presentarse, era aquel en el que “se prioriza el uso de subcomisiones para el estudio y aprobación previa de las proposiciones, en lugar del debate por las instancias constitucionalmente previstas para el efecto, o cuando las comisiones y las plenarias se limitan a aprobar el informe preparado por dichas subcomisiones, sin realizar un debate amplio y participativo del articulado”. Otro de los supuestos en los que se puede presentar este escenario fue resumido así en la Sentencia C-044 de 2015: “[...] se elude el debate y la votación cuando: (i) en algunos de los debates reglamentarios la discusión o votación de los contenidos correspondientes se difiere de las Comisiones a la Plenaria o se delega esta tarea en exclusiva a la Comisión de Conciliación; (ii) en etapas posteriores del trámite se presentaron como “nuevos” temas que habían sido abordados, pero no votados, en etapas anteriores del trámite”.

²⁴⁶ Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-340 de 2024.

²⁴⁷ *Ibidem*.

²⁴⁸ *Ibidem*.

²⁴⁹ *Ibidem*.

²⁵⁰ *Ibidem*.

a la sesión en la que «se someterá a debate y aprobación de las respectivas plenarias», o (ii) no es leída ni explicada antes de la votación ”.²⁵¹

295. En todo caso, siempre que la Corte ha analizado si hubo una elusión del debate en un trámite legislativo concreto, ha sido cuidadosa en señalar que este escrutinio no implica determinar si el debate fue de *calidad*. En efecto -según se ha sostenido por la jurisprudencia constitucional- el estudio sobre la calidad del debate escapa de las competencias de la Corte. En contraste, lo que sí se debe estudiar, es (i) si las condiciones para el correcto desarrollo del mismo se dieron, y (ii) si el debate existió al menos en un mínimo grado, y en ese sentido la voluntad democrática se formó de manera adecuada en cada una de las instancias del Congreso de la República; cumpliendo así las exigencias previstas en el artículo 157 de la Constitución Política. Esto implica -por supuesto- verificar si los congresistas conocieron el proyecto de ley, y sobre él deliberaron y votaron.²⁵² Con estos elementos, a continuación, se presentan tres ejemplos específicos en donde la Corte ha concluido que hubo una elusión del debate:

296. *Primero.* Cuando la Corte Constitucional ha observado un desconocimiento de los principios de consecutividad y de identidad flexible, en el fondo, ha comprobado que las comisiones permanentes han eludido el debate. Esto ha tenido lugar cuando las normas demandadas fueron discutidas en la plenaria de alguna de las cámaras, pero no en los debates que antecedieron. En esos casos, la Corte ha recordado (i) que toda iniciativa legislativa debe ser discutida en todos los debates previstos en la Constitución y la Ley (*principio de consecutividad*), y (ii) que, aunque las plenarias sí pueden incluir modificaciones a lo aprobado por las comisiones permanentes, lo que no es posible es que adopten textos absolutamente novedosos que no fueron objeto de deliberación previa y que no guardan conexión con la iniciativa (*principio de identidad flexible*).²⁵³ A manera de ejemplo, en el siguiente recuadro se encuentran algunos casos (antiguos y recientes) en los que esta Corte se ha referido a la anterior doctrina:

Sentencia	Decisión
C-801 de 2003	La Corte declaró la inexequibilidad de los artículos 47 y 48 de la Ley 789 de 2002. Encontró que el artículo 47 “(...) <i>no fue objeto</i>

²⁵¹ *Ibidem*.

²⁵² Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-109 de 2023. En esta Sentencia, la Corte recordó “(...) *que el juez constitucional no puede juzgar la calidad del debate parlamentario, pues el control constitucional del debate no comprende tales aspectos, así como tampoco abarca la suficiencia de los argumentos presentados para defender o rechazar la iniciativa legislativa. Esto, por respeto al principio del pluralismo y el principio de autonomía del Congreso de la República*”. Así mismo, en la Sentencia C-044 de 2015, la Corte añadió que “(...) *para efectos del control de constitucionalidad, se entenderá que hay debate cuando formalmente se abra el espacio para la discusión del contenido del proyecto de ley, aun cuando los congresistas no hagan uso de la palabra o entre las posiciones expresadas no exista controversia*”.

²⁵³ Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-219 de 2024. “*En el trámite legislativo se debe garantizar que (1) los temas, asuntos o materias de un proyecto de ley sean aprobados en los cuatro debates previstos en el artículo 157 de la Constitución o, en los casos en que así se permite, en la sesión conjunta de las comisiones permanentes de cada cámara y en las sesiones plenarias de ambas células legislativas; y que (2) las modificaciones incluidas en segundo debate a los proyectos de ley, en virtud del principio de identidad flexible establecido en el artículo 160 superior, guarden una relación sustantiva con las materias debatidas y aprobadas en primer debate. (...)*”.

	<i>de primer debate por parte de las comisiones constitucionales permanentes de una y otra cámara, y, en segundo lugar, la Plenaria del Senado de la República optó por retirarla y trasladar la competencia a la comisión de conciliación”.</i>²⁵⁴ En ese orden, la Corte constató que la medida solo <i>“fue debatida y aprobada en la Plenaria de la Cámara de Representantes”.</i>²⁵⁵ Respecto del artículo 48, se dijo que en las comisiones permanentes tampoco se discutió, pero que fue aprobado en la plenaria del Senado de la República. De allí que el artículo demandado desconoció la regla de los cuatro debates, establecida en el artículo 157 de la Constitución. La Corte recordó, como regla de decisión, que “[e]l debate parlamentario (...) consiste en el estudio, análisis y controversia que debe concluir en una decisión de improbar o no una norma legal propuesta”.²⁵⁶ Este no se puede eludir.
C-1056 de 2003	El demandante señaló que -entre otros- los artículos 11, 18, 21 y 23 de la Ley 797 de 2003 (que establecieron diversas medidas en materia pensional), no fueron discutidos en las comisiones permanentes del Senado de la República y de la Cámara de Representantes. Empero, fueron aprobados como artículos nuevos en las plenarias de ambas células. La Corte encontró que estos artículos desconocieron el principio de consecutividad. Con ello, declaró la inexequibilidad de los artículos referidos.
C-1113 de 2003	La Corte Constitucional declaró la inexequibilidad del artículo 112 de la ley 788 de 2002 <i>“[p]or la cual se expiden normas en materia tributaria y penal del orden nacional y territorial; y se dictan otras disposiciones”.</i> El artículo creó la denominada <i>cuenta única notarial</i>, en la que debían depositarse los ingresos de las notarías. La norma no fue debatida ni votada en las primeras instancias del trámite legislativo, y solo fue discutida en la plenaria de la Cámara de Representantes. Por ello, la Corte concluyó que hubo una elusión del debate en este caso.
C-1147 de 2003	La Corte declaró la inexequibilidad del artículo 115 de la Ley 788 de 2002, luego de advertir que este artículo no fue discutido y votado en la Comisión Cuarta del Senado de la República, aunque sí fue aprobado por la plenaria de la Cámara de Representantes. Por esta razón, se desconoció el principio de consecutividad.
C-1152 de 2003	En esta providencia, la Corte declaró la inexequibilidad de los artículos 113 y 114 de la Ley 788 de 2002. Esto obedeció a que los mismos no fueron debidamente discutidos y votados en las comisiones permanentes, sino aprobados en instancias

²⁵⁴ Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-801 de 2003.

²⁵⁵ Ibidem.

²⁵⁶ Ibidem.

	posteriores. Por ello, se desconoció el principio de consecutividad.
C-370 de 2004	La Corte declaró la inexecutable -entre otros- de los artículos 3, 4 y 5 de la Ley 818 de 2003, “ <i>por la cual se dictan normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones.</i> ” En primer lugar, la Corporación recordó que “(...) <i>cuando el órgano legislativo ha eludido ya su deber de deliberar, ora el de votar las iniciativas legislativas, la Corte con el fin de garantizar la integridad y supremacía de la Constitución y por ende de los principios antes mencionados, ha declarado la inexecutable de varios preceptos expedidos en dichas condiciones</i> ”. ²⁵⁷ En segundo lugar, concluyó que los artículos 3, 4 y 5 de la Ley 818 de 2003, habían sido eliminados en la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes, pero adoptados luego como artículos nuevos en la plenaria de la misma Cámara. Por ello, en su trámite se desconocieron los principios de <i>consecutividad e identidad</i> . ²⁵⁸
C-084 de 2019	En esa oportunidad, la Corte declaró la inexecutable del artículo 364 de la Ley 1819 de 2016, “[p]or medio de la cual se adopta una reforma tributaria estructural, se fortalecen los mecanismos para la lucha contra la evasión y la elusión fiscal, y se dictan otras disposiciones”. La norma demandada creaba “una contribución especial a cargo de un grupo de usuarios de la justicia arbitral”. ²⁵⁹ El artículo fue introducido en los informes de ponencia que se presentaron ante las plenarios del Senado de la República y de la Cámara de Representantes. La Corte concluyó que el artículo demandado no fue sometido a discusión en el primer debate que se llevó a cabo en comisiones conjuntas, y que además contenía una materia <i>separable y autónoma</i> .
C-219 de 2024	La Corte declaró la executable del “ <i>parágrafo 6 del artículo 240 del Estatuto Tributario, adicionado por el artículo 10 de la Ley 2277 de 2022</i> ”. Los demandantes indicaron que el 95% de este artículo no fue discutido en el primer debate que se surtió en comisiones conjuntas. Y que aquel fue adicionado y modificado en una inmensa proporción en el debate que se desarrolló en las plenarios de ambas cámaras. La Corte concluyó, en contraste con lo advertido por los actores, que durante todo el trámite legislativo la norma demandada mantuvo cinco ejes definitorios. Luego, indicó que las modificaciones incluidas al artículo en las plenarios de las cámaras no podían calificarse como <i>autónomas o separables</i> . Por ello, estimó que la norma sí cumplió con el

²⁵⁷ Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-370 de 2004. En este punto, la Corte reiteró la doctrina expuesta en las sentencias C-801 de 2003, C-839 de 2003, C-1056 de 2003, C-1092 de 2003, C-1113 de 2003, C-1152 de 2003, C-312 de 2004, C-313 de 2004 y C-372 de 2004.

²⁵⁸ Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-370 de 2004.

²⁵⁹ Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-084 de 2019.

	debate mínimo exigido en este tipo de casos, y sí respetó la regla de los cuatro debates.
--	---

297. Segundo. De otro lado, en algunos casos la Corte ha concluido que el legislador eludió el debate porque, en el trámite legislativo, se desconoció el principio de publicidad. Se trata de casos donde, sin conocer el contenido y alcance de las iniciativas legislativas, los congresistas procedieron a decidir sobre ellas y a votarlas. Por supuesto, como se ha visto en los párrafos que anteceden, una propuesta legislativa no puede ser discutida y votada si antes no se garantiza su conocimiento pleno por parte de los congresistas. En las siguientes sentencias se realizó un análisis de este asunto.

298. Sentencia C-481 de 2019. En ese caso se presentó un escenario similar (aunque no idéntico) al que se discute en esta causa. En el trámite de formación de la Ley 1943 de 2018, se advirtió que, en la última sesión de la plenaria de la Cámara de Representantes, se decidió acoger íntegramente el texto que había sido aprobado por el Senado de la República. El texto que en ese momento se votó por la plenaria de la Cámara, había sido aprobado por el Senado la noche anterior. En esa medida, la Corte se preguntó si los representantes lo conocieron, antes de proceder con su deliberación y votación. También se propuso definir si se habían desconocido los principios de publicidad y de consecutividad.

299. En su parte dogmática, y con el ánimo de que se resolviera de fondo el cargo que había sido formulado, la Corte resaltó el importante rol que juegan ambas cámaras en el Congreso de la República, y también se refirió ampliamente a los principios de publicidad y de consecutividad. Dicho esto, la Corte reconoció que, en el proceso legislativo, la proposición que buscaba aprobar el texto adoptado por el Senado de la República fue leída y explicada.

300. Sin embargo, advirtió (i) que con la proposición mencionada no se acompañó “el texto normativo respectivo”.²⁶⁰ (ii) Que el texto aprobado por el Senado de la República “(...) fue publicado en la Gaceta del Congreso el veintiuno (21) de diciembre de dos mil dieciocho (2018), según consta en la Gaceta del Congreso 1152, [esto es] con posterioridad a su adopción por la Cámara de Representantes el dieciocho (18) de diciembre de dos mil diecinueve (2019)”.²⁶¹ (iii) Que en el trámite legislativo no existió constancia de “que se hubiera leído o distribuido una copia impresa del texto de la proposición sometida a votación”. (iv) Que, aunque uno de los senadores explicó oralmente el texto aprobado por el Senado, dicha exposición no cumplió con el “grado de suficiencia y especificidad exigido por la jurisprudencia”.²⁶² Y (v) que ni “durante la lectura de la proposición, ni en la explicación posterior de la misma, así como tampoco en el curso de la discusión

²⁶⁰ Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-481 de 2019.

²⁶¹ Ibidem.

²⁶² Ibidem.

(...)”²⁶³ se informó a los representantes que la proposición había sido publicada en la página *web*, de allí que no pudo afirmarse que ellos estuvieran enterados de esta última circunstancia.

301. Por todo este conjunto de hechos, la Corte concluyó que en la plenaria de la Cámara de Representantes los congresistas no conocieron con suficiencia el texto aprobado por el Senado de la República. Texto que terminaron votando y adoptando. En esa medida, al vulnerarse el principio de publicidad, se vulneró también el principio de consecutividad.²⁶⁴ Por ello, se declaró la inexequibilidad de la ley demandada.

302. *Sentencia C-415 de 2020.* En esa oportunidad, el demandante había sostenido -entre otras cosas- que la Ley 1955 de 2019 se había adoptado sin sujeción al principio de publicidad, dado que la plenaria del Senado de la República había acogido el texto aprobado por la plenaria de la Cámara de Representantes sin que el mismo hubiere sido debidamente conocido por los senadores. Por ello, la Corte se preguntó si el referido texto había sido debidamente publicado y, por tanto, si los senadores conocían las materias que estaban votando.

303. En respuesta, la Corte advirtió que dicha publicación sí tuvo lugar. En efecto, encontró (i) que el texto discutido y votado “(...) *fue publicado en las páginas web de la Cámara y del Senado, como mecanismo alternativo válido de publicación (art. 156, Ley 5ª de 1992)*”.²⁶⁵ (ii) Que, “[l]os coordinadores ponentes -informe positivo- aclararon y precisaron a la plenaria del Senado lo que había resultado modificado en la plenaria de la Cámara”.²⁶⁶ Y (iii) que la proposición que buscaba aprobar el texto adoptado por la plenaria de la Cámara de Representantes “(...) *se acompañó del articulado del PND y las bases del mismo*”.²⁶⁷ Por ello, declaró la exequibilidad, “por el cargo de violación del principio de publicidad, [de] la Ley 1955 de 2019”.²⁶⁸

304. *Sentencia C-074 de 2021.* En ese caso, la Corte revisó la constitucionalidad de un proyecto de Ley Estatutaria.²⁶⁹ Allí sucedió que “en la sesión de la Cámara de Representantes del día 20 de junio de 2019 se acogió una proposición consistente

²⁶³ *Ibidem.*

²⁶⁴ *Ibidem.* Para la Corte, “(...) el desconocimiento en el contenido normativo que se sometería a aprobación, conlleva una imposibilidad en la formación del consentimiento de los representantes, y por ello, se desconoce uno de los requisitos constitucionales para la formación de la ley, esto es, el principio de consecutividad consagrado en el artículo 157 de la Constitución Política. Como consecuencia de lo anterior, al acoger la propuesta anteriormente mencionada, se materializó la ausencia de un debate previo a la votación. Ello implica que el proyecto no surtió el número de debates exigidos por el ordenamiento superior (en este caso tres, según lo dispuesto por los artículos 163 y 347 CP), puesto que la plenaria de la Cámara de Representantes no aprobó materialmente la Ley de Financiamiento”. En efecto, la Corte señaló que en ese trámite legislativo: “(...) la plenaria de la Cámara de Representantes optó por votar un texto desconocido, indeterminado e implícito”.

²⁶⁵ Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-415 de 2020.

²⁶⁶ *Ibidem.*

²⁶⁷ *Ibidem.*

²⁶⁸ *Ibidem.*

²⁶⁹ Proyecto de Ley Estatutaria (146 de 2018 Senado - 255 de 2018 Cámara) “por medio de la cual se establecen mecanismos de rendición de cuentas y transparencia de la gestión de los congresistas, concejales, diputados e integrantes de Juntas Administradoras Locales y otras disposiciones relacionadas”.

en adoptar el texto aprobado por la plenaria del Senado en la mañana de ese mismo día”.²⁷⁰ La Corte procedió, entonces, a estudiar si el texto que fue finalmente votado por la plenaria de la Cámara de Representantes, se publicó de manera debida y si, en consecuencia, los congresistas lo conocían antes de proceder con su votación.

305. Luego de hacer referencia al escrutinio realizado en la Sentencia C-481 de 2019, la Corte estimó que lo que correspondía en este caso era (i) evaluar qué tan diferente era el informe de ponencia que se presentó a la plenaria de la Cámara de Representantes para discusión, respecto del texto que había adoptado la plenaria del Senado de la República. Y (ii) en caso de que los textos hubieran sido distintos, identificar si las diferencias fueron suficientemente explicadas en el curso del debate, o no. Así entonces, la Corte revisó ambos textos, y concluyó que -en un grado importante- eran distintos. Además, advirtió que sobre esas diferencias no hubo suficiente ilustración. Por ello, y ante el incumplimiento del principio de publicidad, declaró inconstitucional el proyecto.

306. Sentencia C-314 de 2022. En esa oportunidad, la Corte Constitucional se preguntó si en el trámite de la Ley 2155 de 2021, “[p]or medio de la cual se expide la Ley de inversión social y se dictan otras disposiciones”, se desconoció el principio de publicidad cuando los informes de ponencia que se presentaron para adelantar el segundo debate ante la plenaria de la Cámara de Representantes fueron publicados, aproximadamente, 15 horas antes del inicio de su discusión. Para el demandante, la publicación de los mencionados informes con este lapso de antelación impidió que los congresistas conocieran en tiempo su contenido y se formaran una opinión sólida sobre el articulado que votarían. De cualquier manera, la Corte Constitucional advirtió que el principio de publicidad no se había desconocido porque se comprobó (i) que el proyecto, en el primer debate que se surtió en comisiones conjuntas, había sido suficientemente conocido por los congresistas; (ii) que los cambios realizados para segundo debate al texto que había sido aprobado en el primer debate habían sido menores; y (iii) que los congresistas, en el segundo debate, realizaron proposiciones al articulado y además presentaron informes de ponencias negativos o alternativos. Todas estas actuaciones -señaló la Corte- permitían entender que los congresistas conocían la iniciativa y que, por tanto, podían discutirla y votarla. Por ello se declaró la exequibilidad de la ley, dado que, al no desconocerse el principio de publicidad, tampoco se pasó por alto el de consecutividad.

307. Tercero. Este escenario corresponde a los casos restantes. Es decir, a aquellos en que los demandantes no atacaron una norma jurídica porque su discusión se hubiere dado en las plenarias y no en las comisiones permanentes, o porque en su trámite se hubiere vulnerado el principio de publicidad. En concreto, se trata de casos donde la Corte declaró la inexequibilidad de leyes luego de advertir que -de manera cierta- hubo un incumplimiento al deber de debatir. Deber que recae sobre ambas cámaras del Congreso de la República. A continuación, se resumen algunas sentencias que se han pronunciado en ese sentido.

²⁷⁰ Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-074 de 2021.

308. Sentencia C-668 de 2004. A la Corte le correspondía decidir -entre otras cosas- si el artículo 16 del Acto Legislativo 01 de 2003 “*por el cual se adopta una Reforma Política Constitucional y se dictan otras disposiciones*”, debía declararse inexecutable, dado que no fue adecuadamente debatido en la plenaria de la Cámara de Representantes. En ese caso, el presidente dio lectura a la proposición que sugería la aprobación del artículo mencionado, e inmediatamente ordenó abrir la votación. Es decir, cercenó la posibilidad de debatir el artículo y su contenido. Ante este actuar, la Corte declaró la inexecutable de la norma aludida sosteniendo que “*(...) para la modificación de la Carta Política, lo mismo que para la formación de las leyes, es absolutamente indispensable el debate, esto es, la discusión en torno al proyecto normativo de que se trate. Ello no significa como es obvio, que respecto de cada norma se exija intervención en pro o en contra de su contenido, ni tampoco que se exija la participación de un número grande de congresistas en la discusión formalmente abierta, pues en eso no radica la existencia del debate. Lo que si no puede eludirse en ningún caso y, con mayor razón, tratándose de una reforma constitucional, es que la Presidencia, de manera formal, abra la discusión para que, quienes a bien lo tengan, se pronuncien en el sentido que les parezca. Lo que resulta inadmisibles es que se pase de manera directa de la proposición a la votación, sin que medie ni siquiera la oportunidad para discutir*”.²⁷¹

309. Sentencia C-133 de 2022. En esta Sentencia, la Corte declaró la inexecutable del proyecto de Código Electoral.²⁷² Es de resaltar la reflexión que allí realizó la Corporación respecto de la figura de la elusión del debate. En esencia, se advirtió que este vicio se había presentado porque el Congreso de la República había acelerado el trámite legislativo a partir de diversas figuras (algunas de ellas de origen legal o constitucional), que al final contribuyeron a la disminución o eliminación de las posibilidades de deliberación.

310. La Corte se refirió a medidas como la de emitir un mensaje de urgencia; haber adelantado el primero de sus debates en comisiones conjuntas; haber convocado a sesiones extraordinarias para aprobar el informe de conciliación; haber debatido el proyecto de forma semipresencial o totalmente virtual; haber votado una inmensa mayoría de sus artículos en bloque; o haber hecho uso de subcomisiones que, en últimas, terminaron por estudiar las proposiciones directamente, reemplazando así a las cámaras en la realización del debate. La Corte señaló que la mayoría de estas situaciones no constituían vicios si se analizaban individualmente, sin embargo, vistos en conjunto, sí habían sido útiles para evitar un grado mínimo de deliberación sobre un proyecto de ley estatutaria que, además, buscaba modificar la regulación en materia electoral del país y tenía más de 250 artículos.²⁷³

²⁷¹ Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-668 de 2004.

²⁷² Proyecto de Ley Estatutaria No. 234 de 2020 Senado, 409 de 2020 Cámara, “*por la cual se expide el Código Electoral Colombiano y se dictan otras disposiciones*”.

²⁷³ Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-134 de 2023.

311. *Sentencia C-340 de 2024.* En esta providencia, la Corte Constitucional declaró la inconstitucionalidad de un nuevo proyecto de Código Electoral.²⁷⁴ Y esto lo hizo por diversas razones (el no agotamiento del requisito de consulta previa, la no realización de un análisis de impacto fiscal, y la elusión del debate). Para lo que interesa a este asunto, conviene referirse a las razones por las cuales la Corte estimó que, en ese caso, se había eludido el debate. Esto obedeció, como ocurrió con el estudio que se llevó a cabo en la Sentencia C-133 de 2022, a un compendio de irregularidades que, vistas en conjunto, permitían concluir que los espacios de deliberación no fueron suficientes. Estas irregularidades fueron las siguientes:

*“Primera, la votación de artículos en bloque, a pesar de que (i) los bloques no tenían ninguna unidad temática, (ii) mediaban solicitudes de los congresistas para que los artículos fueran votados de manera separada, y (iii) los congresistas advirtieron sobre las contradicciones lógicas que generaba esta metodología. Segunda, la confusión que se generó durante la votación del proyecto de ley en primer debate ante la Comisión Primera de la Cámara de Representantes por la doble numeración del articulado sometido a consideración. Tercera, la aprobación de textos implícitos o indeterminados o indebidamente armonizados en primer debate ante la Comisión Primera de la Cámara de Representantes. Cuarta, la falta de publicidad de las proposiciones presentadas durante el segundo debate ante la Plenaria de la Cámara y del informe de la subcomisión designada para analizarlas. Y quinta, el desconocimiento el principio de publicidad de la fe de erratas al informe de conciliación en la Plenaria del Senado de la República”.*²⁷⁵

312. De conformidad con la jurisprudencia constitucional, hay elusión del debate cuando, en un trámite legislativo, no se garantizan las condiciones para el correcto desarrollo del mismo o aquel es inexistente. Si como resultado de este análisis -que no debe centrarse en la *calidad* de la deliberación sino en su *existencia*-, se concluye que se presentó una elusión del debate, la Corte debe declarar la inexequibilidad de la Ley frente a la cual dicho vicio se presentó. A manera de ejemplo, la Corte ha declarado la inexequibilidad de leyes, con ocasión de este vicio, cuando (i) ha observado un desconocimiento de los principios de consecutividad y de identidad flexible, tras comprobar que las comisiones permanentes han omitido su deber de deliberar; (ii) los congresistas, sin conocer el contenido y alcance de las iniciativas legislativas, han decidido sobre ellas y las han votado; y (iii) se han presentado una serie de irregularidades que, vistas en conjunto, permiten concluir que el debate fue aparente o irreal.

El principio bicameral dispuesto para el Congreso de la República como órgano representativo de la Rama Legislativa

²⁷⁴ Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-340 de 2024. Allí se estudió el “(...) proyecto de ley estatutaria número 111 de 2022 Senado, acumulado con el proyecto de ley número 141 de 2022 Senado, 418 de 2023 Cámara, «[p]or la cual se expide el Código Electoral colombiano y se dictan otras disposiciones»”.

²⁷⁵ *Ibidem*.

313. El término bicameralismo se refiere a la organización de las instituciones legislativas en dos cámaras o asambleas que comparten la función legislativa del poder público.²⁷⁶ Para este concepto, las cámaras que integran el congreso o parlamento tienen circunscripciones distintas, lo que implica que el origen de la voluntad que determina su composición es diferente, permitiendo que diversas voces y segmentos de la población sean representados.²⁷⁷

314. Para la teoría constitucional, no existe un único modelo de bicameralismo, de hecho, algunos autores han descrito el bicameralismo como un concepto en búsqueda de una concepción.²⁷⁸ Sin embargo, el núcleo esencial del bicameralismo radica en la existencia o no de una segunda cámara legislativa, lo que genera relaciones de poder y de control en la labor del legislativo.²⁷⁹ El bicameralismo no es un concepto novedoso para el derecho constitucional occidental; sus orígenes se pueden encontrar en la civilización sumeria,²⁸⁰ en la antigua Grecia,²⁸¹ así como en la Roma republicana.²⁸²

315. En cuanto a sus antecedentes más recientes, se destaca el sistema inglés o modelo de Westminster,²⁸³ y el sistema constitucional de los Estados Unidos de

²⁷⁶ John Uhr 'Bicameralism', en Sarah A. Binder, R. A. W. Rhodes, and Bert A. Rockman (eds), *"The Oxford Handbook of Political Institutions."* pp. 474–494.

²⁷⁷ Diermeier Daniel y Timothy J. Feddersen. *"Cohesion in Legislatures and the Vote of Confidence Procedure."* The American Political Science Review 92, no. 3. pp. 611–21.

²⁷⁸ David E. Smith, *"The Canadian Senate in Bicameral Perspective."* University of Toronto Press, 2003.

²⁷⁹ John Uhr 'Bicameralism', en Sarah A. Binder, R. A. W. Rhodes, and Bert A. Rockman (eds), *"The Oxford Handbook of Political Institutions."* pp. 474–494.

²⁸⁰ Samuel Noah Kramer. The Sumerians. *"Their History, Culture and Character."* pp. 37, 74 y 186. En la civilización Sumeria se tiene registro de una legislatura bicameral compuesta por dos cuerpos o asambleas: un consejo de ancianos y el "cuerpo de los jóvenes" integrados por los varones en edad militar.

²⁸¹ En Esparta, el poder legislativo era ejercido por la Monarquía, el Senado y el Eforato. En Atenas, el Consejo, compuesto por sabios y la Asamblea formada por representantes de ciudadanos, reflejaban la doble deliberación moderna de los sistemas bicamerales. Esta práctica institucional se fundamentaba en parte en las teorías de los filósofos griegos. Según la teoría del "gobierno mixto" de Platón, desarrollada posteriormente por Aristóteles, el equilibrio de poderes entre los diferentes intereses representados y las limitaciones a los grupos reduciría el riesgo de degeneración de los sistemas políticos, algo que se aprecia en las formas perfectas e imperfectas de gobierno. Para más información se puede consultar: Francis D. Wormuth. *"The Origins of Modern Constitutionalism"*. Capítulos I, II y III y Adrian M. Lanni & Adrian Vermeule, *"Precautionary Constitutionalism in Ancient Athens"*. 2013.

²⁸² En la Roma republicana se desarrollaron instituciones bicamerales. El Senado romano, la primera institución que adoptó el nombre que más tarde utilizarían la mayoría de las cámaras altas contemporáneas, era originalmente un consejo de ancianos designados para asesorar a los primeros reyes. Compuesto por hombres sabios y virtuosos, el Senado adquirió un lugar preponderante en la República romana, compartiendo el poder con asambleas más representativas y pluralistas, como la *Comitia Centuriata* y la *Comitia Tribuna*. Sobre este punto se puede consultar: República 462a-b, Leyes 628a-b y Leyes 628c; y Charles Howard McIlwain, *"Constitutionalism: Ancient and Modern"*.

²⁸³ En el siglo XIV en Gran Bretaña tuvo lugar un ejemplo de bicameralismo que se erigió como el primer intento moderno del término. La historia del Parlamento inglés es un relato de siglos de evolución política y social que culminó en la creación de una institución bicameral: la Cámara de los Lores y la Cámara de los Comunes, las cuales sentaron las bases del llamado "modelo de Westminster". Durante los siglos XII y XIII, el rey de Inglaterra convocaba a sus nobles y al clero para recibir asesoramiento. En 1215, la Carta Magna impuesta al rey Juan I o Juan Sin Tierra, limitó su poder, sentando las bases para una consulta regular con los nobles, lo cual consolidó al Parlamento como una institución esencial del gobierno. En 1295, el rey Eduardo I convocó lo que se conoce como el "Parlamento Modelo". En este parlamento se incluyeron no solo a nobles y clérigos, sino también a representantes de los condados y ciudades, abriendo así la puerta para la futura creación de una cámara verdaderamente popular. Los nobles y el clero, quienes poseían títulos y tierras, fueron convocados como un grupo separado del resto de los representantes, lo cual dio las bases para lo que más tarde sería la Cámara de los Lores. Por otro lado, los representantes elegidos por las localidades

América.²⁸⁴ El modelo de Westminster se caracteriza por la adopción de un sistema de gobierno parlamentario y un parlamento bicameral. El parlamento se compone de dos asambleas legislativas denominadas la Cámara de los Comunes y la Cámara de los Lores. La Cámara de los Comunes tiene un carácter democrático y popular, sus miembros son elegidos mediante voto popular directo, lo cual garantiza que su composición y decisiones representen la voluntad de la ciudadanía.²⁸⁵ En contraste, la Cámara de los Lores reúne a miembros no electos, como pares hereditarios, obispos y personas designadas por sus méritos, lo que le confiere un origen menos democrático pero orientado a la revisión, al consejo y a la representación de intereses históricos y especializados, como es el caso de velar por las costumbres y tradiciones del Reino Unido.²⁸⁶

316. El equilibrio entre la Cámara de los Comunes y la Cámara de los Lores permite que intereses provenientes de diferentes sectores de la sociedad sean escuchados, asegurando una perspectiva amplia en el proceso legislativo. Sin embargo, existe una prelación de la Cámara de los Comunes debido a su legitimidad democrática. Este principio quedó plasmado en importantes reformas legislativas como los Actos del Parlamento de 1911 y 1949, que limitaron los poderes de la Cámara de los Lores, reduciendo su capacidad de vetar las decisiones de los Comunes, lo cual consolidó la supremacía del mandato popular.

317. En lo referente al modelo constitucional de los Estados Unidos, la Convención Constitucional de 1787 estableció un modelo bicameral compuesto por el Senado y la Cámara de Representantes, que en conjunto forman el Congreso Federal. Este diseño fue establecido como mecanismo de equilibrio entre los estados y los

y los condados, que no tenían títulos nobiliarios, y representaban los intereses de comerciantes, terratenientes menores y otros sectores de la sociedad, formarían las bases de lo que luego se convertiría en la Cámara de los Comunes. El poder de la Cámara de los Comunes aumentó especialmente en el ámbito fiscal, toda vez que los monarcas dependían de su aprobación para obtener recursos. Este cambio se aceleró en el siglo XVII con la Guerra Civil inglesa (1642-1651), la cual enfrentó a Carlos I y al Parlamento, resultando victoriosas las fuerzas republicanas. Con la restauración de la monarquía y la Revolución Gloriosa de 1688, el Parlamento -en particular la Cámara de los Comunes- alcanzó una posición preeminente, estableciendo un principio fundamental del modelo de Westminster: el gobierno parlamentario y el predominio de la cámara elegida directamente por el pueblo. La Declaración de Derechos de 1689 formalizó que el Parlamento debía ser convocado regularmente y que el monarca no podía gobernar sin su consentimiento. Sobre este punto se puede consultar: Bulmer, W. Elliot, *The Westminster Model as a Constitutional Archetype*, Westminster and the World: *“Commonwealth and Comparative Insights for Constitutional Reform.”* pp. 77-92, Kelso, Alexandra, *“Parliament”*, in Matthew Flinders, and others (eds), *“The Oxford Handbook of British Politics”*. pp. 221-238 y Russell, Meg, *“Bicameralism in Theory and Comparative Perspective”*, The Contemporary House of Lords: *“Westminster Bicameralism Revived”*. pp. 41-66

²⁸⁴ Lee, Frances E., *“Bicameral Representation,”* in George C. Edwards, Frances E. Lee, and Eric Schickler, *“The Oxford Handbook of the American Congress.”* pp. 272-292.

²⁸⁵ La Cámara de los Comunes del Reino Unido está compuesta por 650 miembros, cada uno representando una circunscripción electoral única, conocida como *“constituency”* o *“seat”*. Desde 1950, cada circunscripción elige a un solo miembro del parlamento mediante el sistema de mayoría simple o *“first-past-the-post”*, en el que el candidato con el mayor número de votos, sin necesidad de una mayoría absoluta, resulta electo.

²⁸⁶ La Cámara de los Lores está compuesta por 826 miembros, divididos en Lores Espirituales y Lores Temporales. Los Lores Espirituales incluyen a 26 miembros. Su papel es principalmente ceremonial y supervisan asuntos relacionados con la Iglesia de Inglaterra. Los Lores Temporales, que constituyen la mayoría, incluyen a pares vitalicios, pares hereditarios y algunos miembros destacados designados por sus contribuciones a la sociedad. La Cámara de los Lores también incluye a *“crossbenchers”*, miembros independientes que no están afiliados a partidos políticos.

ciudadanos, permitiendo la representación tanto de las entidades federativas como de la población.²⁸⁷

318. En términos organizativos, la Cámara de Representantes se caracteriza por una representación proporcional a la población de cada estado, por lo cual los estados más poblados cuentan con un mayor número de representantes, mientras que los menos poblados tienen una representación más reducida, empero en ningún caso puede ser menor a un representante. La Cámara de Representantes en los Estados Unidos, está integrada por cuatrocientos treinta y cinco (435) miembros, elegidos por un período de dos años, lo que refleja de manera directa los cambios en la opinión pública. Dentro de sus competencias exclusivas se encuentra la capacidad de ser la instancia inicial de proyectos de ley relacionados con temas tributarios y del presupuesto, así como el primer paso en los procesos de juicio político o “*impeachment*”.²⁸⁸

319. Por su parte, el Senado de los Estados Unidos está compuesto por dos (2) senadores por cada estado de la unión, sin importar el tamaño de su población. Esto asegura que todos los estados tengan la misma representación en el Senado, el cual está integrado por cien (100) miembros, elegidos por un período de seis (6) años con elecciones escalonadas donde se renueva un tercio cada dos (2) años. Dentro de las funciones exclusivas se encuentran la confirmación de nombramientos de altos funcionarios federales; los jueces y magistrados federales, así como ser jurado en los juicios políticos.²⁸⁹

El bicameralismo en Colombia

320. Como parte de la tradición jurídica occidental, el derecho constitucional colombiano ha adoptado la idea del bicameralismo en repetidas ocasiones. Esta se encuentra en las Constituciones Políticas de 1821,²⁹⁰ 1830,²⁹¹ 1832,²⁹² 1843,²⁹³ 1853,²⁹⁴ 1858,²⁹⁵ 1863,²⁹⁶ 1886,²⁹⁷ y en la Constitución de 1991.²⁹⁸

321. Durante la Asamblea Nacional Constituyente, la estructura, composición y funcionamiento del órgano legislativo fue objeto de un intenso debate, en especial

²⁸⁷ Constitución de los Estados Unidos de 1787. Artículo 1, sección 2 y 7.

²⁸⁸ Constitución de los Estados Unidos de 1787. Artículo 1, sección 3.

²⁸⁹ Frances E. Lee. “*Bicameral Representation*,” in George C. Edwards, Frances E. Lee, and Eric Schickler (eds), “*The Oxford Handbook of the American Congress*” pp. 272–292.

²⁹⁰ Constitución Política de Colombia de 1821. Artículo 40.

²⁹¹ Constitución Política de Colombia de 1830. Artículo 34.

²⁹² Constitución Política de Colombia de 1832. Artículo 39.

²⁹³ Constitución Política de Colombia de 1843. Artículo 39.

²⁹⁴ Constitución Política de Colombia de 1853. Artículo 16.

²⁹⁵ Constitución Política de Colombia de 1858. Artículo 17.

²⁹⁶ Constitución Política de Colombia de 1863. Artículo 37.

²⁹⁷ Constitución Política de Colombia de 1886. Artículo 58.

²⁹⁸ Constitución Política de Colombia de 1991. Artículo 114.

entre los constituyentes Álvaro Echeverri Uruburu, promotor del legislativo unicameral y el profesor Hernando Yepes Arcila, defensor del bicameralismo.²⁹⁹

322. El delegatario Álvaro Echeverri Uruburu planteaba que una cámara no puede funcionar como freno o instancia de reflexión frente a la otra si ambas están integradas por miembros del mismo partido político. Según su análisis, la disciplina partidista prevalece sobre la autonomía legislativa, anulando el presunto equilibrio que el bicameralismo busca garantizar. Asimismo, destacaba la necesidad de otorgar mayor eficacia a la actividad legislativa, por cuanto en las sociedades modernas, y especialmente en las subdesarrolladas, la legislación debe avanzar al ritmo de los acontecimientos y ajustarse a las necesidades reales de la población. En este contexto, señalaba que la producción legislativa en un sistema bicameral resulta dispendiosa, lenta y excesivamente compleja, lo que ha llevado en ocasiones a delegar facultades legislativas al Ejecutivo.³⁰⁰

323. El Delegatario Echeverri también subrayaba la falta de normas claras para resolver las diferencias entre las cámaras en sistemas bicamerales, como en el caso colombiano, lo cual agravaba la ineficiencia del proceso legislativo. En su criterio, el bicameralismo había perdido su justificación histórica con las reformas constitucionales de 1945 y 1968, que eliminaron las diferencias estructurales entre ambas cámaras al establecer elecciones directas para el Senado y alinear los períodos de los representantes con los de los senadores. Estas reformas, en su opinión, diluyeron la razón de ser del sistema bicameral.³⁰¹

324. Finalmente, sostuvo que el unicameralismo ofrecía ventajas significativas al permitir la reducción del número de legisladores, lo que facilitaba la fiscalización por parte de los ciudadanos y fomentaba la calidad individual de los congresistas. Asimismo, consideraba que una menor cantidad de miembros mejoraba la eficacia del trabajo legislativo y evitaba la “masificación” que podía opacar a los legisladores más destacados. Para Echeverri, el mantenimiento del bicameralismo en Colombia respondía más a una inercia política y a la resistencia al cambio que a una verdadera necesidad funcional del sistema.³⁰²

325. Por su parte, el constituyente Hernando Yepes Arcila presentó una ponencia a favor de la estructura bicameral, respaldada por los constituyentes Alfonso Palacios Rudas y Antonio Galán Sarmiento, que sustentaba las ventajas del bicameralismo en tres razones universales y en dos argumentos propios del derecho constitucional colombiano.³⁰³

326. Sobre las tres razones universales, Yepes Arcila expuso que: (i) el bicameralismo permitía la representación de todos los estamentos de la sociedad; (ii)

²⁹⁹ Gaceta Constitucional Número 79. Bogotá. D.C. Mayo 22 de 1991. Disponible en: <https://babel.banrepcultural.org/digital/collection/p17054coll26/id/3777>

³⁰⁰ *Ibidem.*

³⁰¹ *Ibidem.*

³⁰² *Ibidem.*

³⁰³ *Ibidem.*

la idea de dos cámaras vinculaba el volumen de población al número de representantes en alguna de ellas, mientras que en la otra se aseguraba el equilibrio entre las regiones que conformaban el territorio nacional, lo cual daba una expresión política a dos realidades vigentes: el conjunto nacional de ciudadanos y la personalidad de las fracciones territoriales, y (iii) un arquetipo de orden racional diferenciaba dos cámaras, configurando una asamblea de “juniors” con carácter renovador, y una asamblea de “seniors” con un conservadurismo reflexivo, lo que permitía que esta última operara como un moderador de las decisiones más impulsivas.³⁰⁴

327. Para Yepes Arcila, el bicameralismo colombiano tenía un propósito teleológico claro: estructurar el órgano legislativo para garantizar su control interno. Este sistema evitaba los riesgos asociados a una asamblea única, como su propensión al tumulto y la violencia, debido a su gran tamaño y a su inclinación a ejercer un poder excesivo. Una asamblea única al surgir de la voluntad popular podría pretender representar soberanamente al pueblo, perdiendo de vista la necesidad de moderación. La dualidad de cámaras hacía que la acción legislativa dependiera del acuerdo entre dos asambleas, lo cual excluía la omnipotencia de cada una y aseguraba un proceso más moderado y reflexivo en la toma de decisiones.³⁰⁵

328. Además, el trámite bicameral de las leyes enriquecía el debate, fomentaba la crítica constructiva y estimulaba la creatividad de los congresistas. Esto resultaba relevante en la actualidad, cuando la complejidad de las relaciones sociales y económicas exigía una legislación técnica y cuidadosamente elaborada. Yepes Arcila también subrayaba que el bicameralismo era casi inseparable del régimen presidencial auténtico, toda vez que la subdivisión del poder legislativo en dos cámaras impedía que el ejecutivo asumiera un papel demasiado preponderante.³⁰⁶

329. La Asamblea Nacional Constituyente de 1991 decidió mantener el diseño bicameral para la Rama Legislativa. En el artículo 114 de la Constitución Política se estableció que el “*Congreso de la República estará integrado por el Senado y la Cámara de Representantes*”. No obstante, a pesar de mantener los nombres atribuidos por la Constitución de 1886 a las cámaras legislativas del Congreso, el diseño institucional de 1991 definió orígenes representativos diferenciados, lo que tiene implicaciones distintas desde la perspectiva constitucional, especialmente en su impacto sobre las formas de representación democrática y el equilibrio de poderes entre las cámaras legislativas. Al preservar la estructura bicameral, el constituyente buscó garantizar la representación de intereses diversos en cada cámara, dado su origen distinto.

330. Además de la división bicameral entre el Senado y la Cámara de Representantes, ambas corporaciones se estructuran en **comisiones**, con el propósito de especializar el trabajo legislativo según materias y competencias específicas. Esta

³⁰⁴*Ibidem.*

³⁰⁵*Ibidem.*

³⁰⁶*Ibidem.*

organización permite que cada comisión lleve a cabo un debate técnico y detallado sobre los proyectos de ley, lo cual asegura un análisis profundo antes de su discusión en las plenarias. Mientras que las comisiones se enfocan en el estudio especializado de los proyectos, las plenarias abordan principalmente el debate político, evaluando la conveniencia de la aprobación del proyecto. Esta diferenciación no implica una separación absoluta entre el análisis técnico y el político en cada instancia. Tanto en las comisiones como en las plenarias pueden abordarse ambos aspectos dado que el proceso legislativo mantiene una simetría en el desarrollo de los debates.

331. Ahora, la organización y composición del Congreso de la República no afecta el nivel de representación democrática entre los Senadores y los Representantes a la Cámara. Por cuanto la Constitución Política establece expresamente que los miembros de los cuerpos colegiados de elección directa como el Congreso, representan al pueblo y deben actuar en función del bien común, tal como lo dispone el artículo 133 de la Carta Política.³⁰⁷

332. En este punto es importante distinguir entre el método de composición del Congreso y la naturaleza del mandato representativo. El diseño institucional sobre la composición está concebido para garantizar que las regiones, así como las mayorías étnicas y políticas, obtengan instancias adecuadas de participación en el Legislativo, sin descocer la representación legítima de las minorías. Sin embargo, una vez conformado el Congreso, el mandato que ejercen los congresistas se refiere a la Nación colombiana en su conjunto, sin perjuicio de las formas especiales de representación de minorías establecidas en la Constitución.³⁰⁸

333. El bicameralismo colombiano presenta características que resaltan diferencias y complementariedades entre las cámaras. Al revisar la Constitución Política y la Ley 5 de 1992, el Congreso de la República tiene las siguientes funciones: (i) constituyente, (ii) legislativa, (iii) control político, (iv) judicial, (v) electoral, (vi) control público y (vii) de protocolo.³⁰⁹

334. Ambas cámaras comparten facultades legislativas y están sometidas a las mismas normas. Sin embargo, los proyectos de ley relacionados con tributos deben iniciar su trámite en la Cámara de Representantes, mientras que aquellos referidos a las relaciones internacionales deben comenzar en el Senado.³¹⁰ Ahora, en el ejercicio de la función legislativa, esto es la elaboración de leyes, se requiere la voluntad concurrente de ambas cámaras de aprobar los proyectos de ley. No obstante, cada cámara tiene de forma separada una especie de poder de veto, debido a que su voto negativo impide que el proyecto se convierta en ley y, según sea el caso, inhibe o deja sin efecto el pronunciamiento de la otra cámara.

³⁰⁷ Constitución Política de Colombia. Artículo 133.

³⁰⁸ Corte Constitucional. Sentencias: C-025 de 1993, C-011 de 1994, C-093 de 1994, C-180 de 1994, C-047 de 2001, C-169 de 2001, C-022 de 2004, C-069 de 2004, C-225 de 2008, C-585 de 2014, C-208 de 2016 y C-298 de 2016.

³⁰⁹ Constitución Política de 1991, artículos 150, 155, 174 y 178. Ley 05 de 1992, artículo 6.

³¹⁰ Constitución Política de 1991, artículo 154.

Efectos y repercusiones del bicameralismo en el proceso legislativo Colombiano

335. La existencia del bicameralismo en el proceso legislativo implica que ambas cámaras, Senado y Cámara de Representantes, compartan la función legislativa del Congreso. La Corte Constitucional ha destacado que *“el Congreso de la República se compone del Senado y la Cámara de Representantes, lo cual evidencia la estructura bicameral, cuyo fin es permitir un mayor pluralismo al interior de la rama legislativa y **darle mayor integridad al proceso legislativo**, al pretender otorgar igual respeto y consideración a los intereses de diversos partidos, movimientos políticos, al igual que a los intereses nacionales, regionales y locales. Esta multiplicidad de intereses, que se concreta en la existencia de dos cámaras colegiadas, con distintos orígenes en su forma de elección, busca ampliar la deliberación pública, así como la realización de acuerdos y transacciones entre los diversos representantes, con especial respeto por las minorías en el seno del órgano legislativo. Finalmente, en la ingeniería constitucional, este diseño implica un control intraorgánico, donde al interior del legislativo, una cámara actúa como freno de la otra”* (negrilla fuera del original).³¹¹

336. En términos prácticos, la organización bicameral consiste en que ningún proyecto de ley podrá convertirse en norma si no recibe el debate y la aprobación por cada una de las células y cámaras legislativas. En efecto, el número de debates que exige la Constitución *“es una expresión del diseño bicameral adoptado por el Constituyente, y del reparto de tareas que la Carta prevé entre las comisiones permanentes y las plenarias de cada una de las Cámaras”*.³¹² Sobre este punto, el artículo 157 de la Constitución Política resulta claro al definir que:

“ARTÍCULO 157. Ningún proyecto será ley sin los requisitos siguientes:

1. Haber sido publicado oficialmente por el Congreso, antes de darle curso en la comisión respectiva.

2. Haber sido aprobado en primer debate en la correspondiente comisión permanente de cada Cámara. El reglamento del Congreso determinará los casos en los cuales el primer debate se surtirá en sesión conjunta de las comisiones permanentes de ambas Cámaras.

3. Haber sido aprobado en cada Cámara en segundo debate.

4. Haber obtenido la sanción del Gobierno”. (negrilla fuera del original)

337. En ese sentido, el mandato constitucional es claro al otorgar autonomía legislativa tanto a las comisiones permanentes de las cámaras como a las respectivas plenarias para decidir de manera independiente si un proyecto de ley debe ser

³¹¹ Corte Constitucional. Sentencia C-481 de 2019.

³¹² Corte Constitucional. Sentencia C-737 de 2001.

aprobado o rechazado en primer o segundo debate. Esto refuerza la organización bicameral, en la cual las decisiones adoptadas por cada cámara son determinantes: la aprobación en una cámara permite la continuación del trámite legislativo, mientras que su rechazo implica su finalización. Lo anterior implica la existencia de un componente intraorgánico del sistema de frenos y contrapesos, *“en tanto una de las células legislativas está facultada para ejercer control político sobre la otra, de suerte que opera como barrera de los excesos en que pudiese incurrir”*.³¹³

338. Establecer un procedimiento legislativo reiterativo no fue un capricho del constituyente de 1991, por el contrario, responde a la naturaleza misma del bicameralismo donde la *“división del cuerpo legislativo en dos cámaras tiene la ventaja evidente de remediar las precipitaciones y los errores a los que tan fácilmente está expuesta una asamblea deliberante. Con una asamblea única esas decisiones irreflexivas y dañinas tienen consecuencias inmediatas y [pues] entran necesariamente en la ley. Devienen irreparables al menos por cierto tiempo, y solo pueden ser enmendadas por una ley que las [derogue] a expensas de la dignidad y la consideración de la asamblea. Cuando existen dos cámaras hay serias oportunidades para que las precipitaciones de que una no contagie a la otra, la cual tendrá tiempo de reflexionar; Los aciertos de una podrán ser corregidos por la otra antes que el proyecto que los contiene se convierta en ley”*.³¹⁴

339. La jurisprudencia constitucional ha establecido que esta modalidad de trámite legislativo privilegia el principio democrático al permitir la expresión de todas las corrientes de pensamiento representadas en las plenarias de las cámaras. Este enfoque busca garantizar que las decisiones políticas sean el resultado de una reflexión pausada y una confrontación abierta de posiciones. De esta manera, se evita que las plenarias se limiten únicamente a aprobar o rechazar los textos provenientes de las comisiones, asegurando la posibilidad de modificarlos, adicionarlos o recortarlos, lo que enriquece el debate legislativo y fortalece el proceso democrático.³¹⁵

340. En este panorama, el trámite legislativo dispuesto por la Constitución Política se despliega como una sinfonía de deliberaciones, debates, proposiciones y votaciones, donde cada movimiento se ejecuta con precisión para posibilitar o no, la realización del siguiente. En efecto, el artículo 157 de la Carta Política ordena que todo proyecto de ley debe atravesar por cuatro (4) debates; es decir, un tránsito por cada una de las cámaras, imprimiendo un orden a la actividad legislativa acorde con la estructura bicameral, en la que se privilegia la deliberación y la democracia participativa sobre la eficiencia y la rapidez en la aprobación de las normas.

³¹³ Corte Constitucional. C-225 de 2008.

³¹⁴ Esmein Adhémar, 1896, *“Éléments de droit constitutionnel”*, citado en: Gaceta Constitucional Número 79. Bogotá. D.C. Mayo 22 de 1991.

³¹⁵ Corte Constitucional. Sentencias C-225 de 2008, C-305 de 2004 y C-481 de 2019.

341. Bajo este esquema bicameral, la Constitución Política de 1991³¹⁶ transformó el principio de la identidad rígida en el procedimiento legislativo previsto en la Constitución de 1886, por el principio de identidad flexible. Al respecto la Corte ha establecido que:

“Resalta la Corte que la consideración de la identidad del proyecto discutido como principio rector del procedimiento legislativo es anterior a la Constitución de 1991. Al respecto, la Corte Suprema de Justicia, autoridad judicial encargada del control de constitucionalidad de la ley según encargo del texto constitucional de 1886, se había pronunciado con el objetivo de precisar que dentro del procedimiento legislativo no resultaban admisibles ningún tipo de modificaciones que alteraran el sentido original de las iniciativas legislativas radicadas en el Congreso de la República; razón por la cual la máxima de identidad de contenido no era relativa como ocurre hoy en día, sino absoluta puesto que partía de la ilegitimidad de cualquier decisión adoptada por el Legislador encaminada a modificar tales iniciativas.

“Esta comprensión fue modificada por la Constitución de 1991, cuyo artículo 160 prevé de manera expresa la posibilidad de introducir modificaciones a los proyectos de ley aún en el momento de llevar a cabo la discusión por parte de las Plenarias de las Cámaras, precepto que a su vez ha sido desarrollado por el artículo 178 RC, de ahí que la jurisprudencia constitucional reciente lo denomine principio de identidad flexible o relativa.

“Se ha entendido que al flexibilizar el procedimiento de formación de las leyes se privilegia el principio democrático, pues de esta manera es posible la expresión de todas las diferentes corrientes de pensamiento representadas en las plenarias de las cámaras “de manera que la opción finalmente adoptada sea fruto de una pausada reflexión y de una confrontación abierta de posiciones, que resultaría truncada si a las plenarias únicamente se les permitiera aprobar o rechazar el texto que viene de las comisiones, sin posibilidad de modificarlo, adicionarlo o recortarlo”.³¹⁷ (negrilla fuera del original)

342. En cuanto al contenido específico del mandato de identidad relativa, la Corte ha sostenido que en el “*ámbito del proceso legislativo y en punto al principio de identidad, lo que la Carta exige es que las Cámaras debatan y aprueben regulaciones concernientes a las materias de que trata la ley, esto es, que exista identidad en el contenido material de las disposiciones y no que se atengan al contenido de los proyectos y que se abstengan de considerar los distintos desarrollos de que tal contenido es susceptible. De ser así, ligando los temas de las leyes a ese nivel de especificidad, resultaría imposible introducir regulaciones puntuales relacionadas con ámbitos no previstos en los proyectos iniciales. Lo que exige la*

³¹⁶ Constitución Política de Colombia, artículos 157 y 160, Ley 05 de 1991 en el artículo 178.

³¹⁷ Corte Constitucional. Sentencia C-141 de 2010.

*Carta es que las distintas etapas del proceso legislativo por ella consagrado se agoten en relación con la materia sometida a regulación, pero no que se agoten en relación con cada uno de los puntos susceptibles de abordar en la materia”.*³¹⁸

343. Lo anterior representa la esencia del principio de identidad relativa, es decir, garantizar que, a lo largo de los cuatro debates, el proyecto conserve su esencia, permitiendo ajustes y mejoras sin que estos lo transformen en algo ajeno a su naturaleza. De esta manera, se busca un equilibrio entre la flexibilidad necesaria para enriquecer la discusión democrática y el respeto a la propuesta original, evitando que las modificaciones terminen por convertirlo en un texto completamente distinto.

344. Este principio, además de garantizar la coherencia del trámite legislativo, debe aplicarse de manera racional y contextual en cada caso que estudie esta Corte. Su aplicación no debe traducirse en la imposición de límites arbitrarios e injustificados que restrinjan la función del Congreso y socaven el principio democrático que rige el sistema jurídico colombiano. Por el contrario, el análisis constitucional debe fundamentarse en un juicio de ponderación que, atendiendo a los principios y derechos fundamentales en juego, permita determinar de manera racional los límites de la facultad de enmienda o modificación del Congreso de la República. Así, si bien el principio de identidad relativa impide que una reforma se transforme en un texto alternativo ajeno al proyecto original, su interpretación debe favorecer la primacía del principio democrático consagrado en el artículo 133 de la Constitución, garantizando que las células legislativas de cada una de las Cámaras conserven la capacidad de introducir enmiendas y modificaciones a los proyectos en discusión, siempre dentro de los márgenes de la deliberación democrática y el respeto a la identidad esencial de la iniciativa.

345. Aclarado lo anterior, es fundamental resaltar que el artículo 161 de la Constitución y los artículos 186 y 188 de la Ley 5 de 1992 reconocen la posibilidad que, en ejercicio de la deliberación democrática y la autonomía de las cámaras, surjan diferencias en los textos de los proyectos de ley aprobados por las plenarias. Para atender estas discrepancias sin necesidad de reiniciar todo el trámite legislativo, se estableció un mecanismo específico denominado: las **comisiones de conciliación**. Estas instancias, de carácter accidental, tienen como propósito hacer más eficiente y ágil el proceso de aprobación de las leyes, permitiendo “*superar las discrepancias que surgieron respecto del articulado de un proyecto*”,³¹⁹ preparando un texto definitivo que será sometida a consideraciones de las plenarias de cada cámara.

346. En cuanto a la competencia de las comisiones de conciliación, la jurisprudencia de esta Corte ha destacado que su actuación debe enmarcarse en el principio de pluralismo político.³²⁰ En este espacio se busca un equilibrio entre el conocimiento técnico del proyecto y la participación de quienes han presentado

³¹⁸ Corte Constitucional. Sentencias: C-1488 de 2000, C-922 de 2001, C-950 de 2001, C- 801 de 2003, C-839 de 2003, C-539 de 2008 y C-141 de 2010.

³¹⁹ Constitución Política de Colombia. Artículo 161.

³²⁰ Corte Constitucional. Sentencia C-481 de 2019, fundamento jurídico 68.

observaciones en plenaria, garantizando la representación de las distintas bancadas en el Congreso. Este mecanismo permite articular la deliberación democrática con la eficacia legislativa, asegurando que las decisiones sean el resultado de un proceso participativo y representativo.³²¹

347. Teniendo en cuenta el diseño bicameral del Congreso y el procedimiento legislativo, a continuación, es pertinente describir el **concepto y las características del debate legislativo**.

348. Como lo señalé en líneas anteriores, todo proyecto de ley requiere de dos debates en cada cámara para convertirse en Ley. Los debates que tienen lugar en las comisiones y en las plenarias de cada Cámara constituyen el núcleo y razón de ser del proceso legislativo. Estos son los espacios en los que se configura y define el contenido de las futuras leyes. En estos escenarios se materializa la participación de todos los miembros de las cámaras, quienes, a través de la deliberación, el análisis y la formulación de propuestas, contribuyen a la construcción del universo legislativo.³²²

349. Como consecuencia del bicameralismo establecido en la Constitución, cada debate en las comisiones y en las plenarias de cada cámara tiene el mismo peso en la aprobación de los proyectos de ley. En este proceso, las cámaras funcionan como una balanza, equilibrándose mutuamente para garantizar un análisis riguroso, deliberativo, pluralista, democrático, representativo y público de cada proyecto de ley.

350. Ninguno de los debates puede ser omitido total o parcialmente pues cada uno cumple un papel esencial en la construcción del ordenamiento legal. Tal y como ocurre con la forja de una estructura sólida, los eslabones son imprescindibles para la estabilidad del conjunto, el cumplimiento de cada etapa garantiza la aplicación del principio de consecutividad consagrado en el artículo 157 de la Constitución Política, asegurando que la aprobación de las leyes sea el resultado de un proceso completo y transparente.

351. La Corte Constitucional ha señalado que los debates son *“los espacios de los que disponen los congresistas para presentar proposiciones de adición, de modificación o de eliminación a los proyectos de ley (artículo 154 constitucional y artículo 113 de la ley 5 de 1992). Cada debate debe estar precedido de la publicación del respectivo proyecto en la Gaceta del Congreso, de un informe de ponencia y de los anuncios respectivos de la sesión en la cual se llevará a cabo el correspondiente debate (art. 160 constitucional y el art. 157 de la Ley 5 de 1992)”*.³²³

352. De manera complementaria, la jurisprudencia constitucional ha reconocido que la publicidad en el trámite legislativo tiene el objetivo de fortalecer la

³²¹ Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-453 de 2006.

³²² Corte Constitucional. Sentencias C-084 de 2019 y C-019 de 2024.

³²³ Corte Constitucional. Sentencia C-157 de 2021.

deliberación de las iniciativas normativas, de acuerdo con el artículo 1º de la Carta Política.³²⁴ En efecto, la Constitución no dejó los tiempos y formas del debate legislativo al azar o a la voluntad irrestricta del Congreso, en el artículo 161 se establece que:

“Entre el primero y el segundo debate deberá mediar un lapso no inferior a ocho días, y entre la aprobación del proyecto en una de las cámaras y la iniciación del debate en la otra, deberán transcurrir por lo menos quince días.

“Durante el segundo debate cada Cámara podrá introducir al proyecto las modificaciones, adiciones y supresiones que juzgue necesarias.

“En el informe a la Cámara plena para segundo debate, el ponente deberá consignar la totalidad de las propuestas que fueron consideradas por la comisión y las razones que determinaron su rechazo.

“Todo Proyecto de Ley o de Acto Legislativo deberá tener informe de ponencia en la respectiva comisión encargada de tramitarlo, y deberá dársele el curso correspondiente.

“Ningún proyecto de ley será sometido a votación en sesión diferente a aquella que previamente se haya anunciado. El aviso de que un proyecto será sometido a votación lo dará la Presidencia de cada Cámara o Comisión en sesión distinta a aquella en la cual se realizará la votación”.

353. La Corte, en la Sentencia C-044 de 2015, distinguió tres momentos del debate que deben considerarse como concatenados y subsiguientes así: *“(i) la presentación y aprobación del informe de ponencia, en el que la mayoría expresa su conformidad con las orientaciones generales del proyecto contenidas en el informe de ponencia y manifiesta su voluntad de darle el debate correspondiente; (ii) la deliberación en torno al articulado del proyecto, que constituye un espacio para la discusión en torno a los contenidos específicos de la iniciativa; (iii) la votación del articulado, el título y la manifestación de voluntad de que el proyecto discutido se convierta en ley”*.³²⁵

354. El artículo 94 de la Ley 5 de 1992 establece que los debates son: *“el sometimiento a discusión de cualquier proposición o proyecto sobre cuya adopción deba resolver la respectiva Corporación (...) El debate empieza al abrirlo el Presidente y termina con la votación general. Los debates en materia de inteligencia y contrainteligencia se adelantarán en sesión reservada”*.

355. La jurisprudencia constitucional de vieja data ha definido y destacado la importancia del debate legislativo. En la Sentencia C-222 de 1997, la Corte señaló

³²⁴ Corte Constitucional. Sentencia C-397 de 2010.

³²⁵ Corte Constitucional. Sentencia C-044 de 2015.

que tratándose “de la adopción de decisiones que habrán de afectar a toda la población, en el caso de las leyes y con mayor razón en el de las reformas constitucionales, que comprometen nada menos que la estructura básica del orden jurídico en su integridad, el debate exige deliberación, previa a la votación e indispensable para llegar a ella, lo que justamente se halla implícito en la distinción entre los quórum, deliberatorio y decisorio, plasmada en el artículo 145 de la Carta”.³²⁶

356. En la Sentencia C-801 de 2003, esta Corporación encontró que en “*un régimen democrático el debate parlamentario tiene relevancia constitucional en cuanto éste le da legitimidad a la organización estatal. A través del debate se hace efectivo el principio democrático en el proceso de formación de las leyes, ya que hace posible la intervención de las mayorías y de las minorías políticas, y resulta ser un escenario preciso para la discusión, la controversia y la confrontación de las diferentes corrientes de pensamiento que encuentra espacio en el Congreso de la República*”.

357. En la Sentencia C-298 de 2016, se destacó que el debate legislativo constituye una garantía esencial dentro del Congreso, con condiciones establecidas tanto en la Constitución como en la ley. Por esta razón, la Corte Constitucional ha declarado inexecutable disposiciones legales cuya aprobación no ha cumplido con dichos requisitos. En palabras de la Corte:

“El debate comporta una garantía esencial del principio de participación política parlamentaria, instituido como un prerequisite para la toma de decisiones, cuyo objetivo es asegurar a todos los miembros del Congreso, en especial a los que integran los grupos minoritarios, su derecho a intervenir activamente en el proceso de expedición de la ley o actos legislativos y a expresar sus opiniones libremente. Desde este punto de vista, el derecho a debatir se entiende satisfecho cuando los órganos directivos de las células legislativas, en acatamiento a las normas que regulan el proceso legislativo, mantienen abiertos los espacios de participación con plenas garantías democráticas, es decir, cuando brindan a los congresistas la oportunidad de intervenir en las deliberaciones de los proyectos de ley o de actos legislativos sometidos a la consideración del legislador.

“Este concepto se materializa en la garantía reconocida a los miembros del parlamento de la posibilidad de discernir, de hacer pública su opinión, de manifestar sus ideas o de expresar su desacuerdo con lo debatido. Sólo cuando esto no es posible, es decir, cuando no se brindan las condiciones para que el debate tenga lugar, la decisión que se adopte en el seno de las Cámaras no tiene validez. Lo que se pretende garantizar en el debate parlamentario es la discusión libre de ideas, conceptos y criterios, antes de procederse a la votación del respectivo proyecto de ley.

³²⁶ Corte Constitucional. Sentencias C-222 de 1997, C-1048 de 2004, C-473 de 2004 y C-157 de 2021.

*“Es por ello que la Corte ha declarado inconstitucionales disposiciones legales cuando su aprobación se ha dado sin que se cumplan estas condiciones. Así, por ejemplo, ha declarado inexecutable leyes porque fueron aprobadas desconociendo las reglas sobre quórum [37]. También han sido declaradas inconstitucionales leyes que han sido debatidas y votadas por la respectiva célula legislativa sin que ésta conociera previamente la ponencia, pues éste es el presupuesto mínimo para deliberar y decidir”.*³²⁷

358. Mediante la Sentencia C-427 de 2020, esta Corte expuso que *“por ‘debate’ debe entenderse la oportunidad que tienen los congresistas de realizar la discusión sin que se deba medir de alguna forma la calidad, la intensidad, la profundidad y la suficiencia del debate o la deliberación, ya que una exigencia de deliberación más que una garantía sería una imposición que limitaría sin justificación los derechos políticos de los miembros del Congreso. La intensidad del debate o deliberación dependerá entonces del grado de consenso o de rechazo de la propuesta, que en todo caso no debe constreñir los derechos políticos de las minorías o de la oposición”* (negrilla fuera del original).

359. La jurisprudencia constitucional también ha desarrollado ampliamente un elemento fundamental del debate y del procedimiento legislativo en Colombia, el **principio de publicidad**, frente al cual se ha definido que:

*“Un Estado constitucional interesado por el fortalecimiento de la democracia debe contar con procedimientos que garanticen la transparencia de la información dentro del trámite legislativo. El principio de publicidad cumple importantes finalidades dentro del Estado social de derecho, pues el Congreso es el lugar en donde se realiza de manera privilegiada la discusión pública de las distintas opiniones y opciones políticas. De un lado, la publicidad racionaliza la propia discusión parlamentaria y la hace más receptiva a los distintos intereses de la sociedad, con lo cual las deliberaciones producen resultados más justos. De otro lado, la publicidad articula la actividad del Congreso con la ciudadanía, y es una condición necesaria para que el público esté mejor informado sobre los temas de trascendencia nacional, con lo cual se estrechan además las relaciones entre electores y elegidos, valor esencial en una democracia participativa como la colombiana. La publicidad es una condición de legitimidad de la discusión parlamentaria, pues es la única manera de que el Congreso cumpla una de sus funciones esenciales, esto es, la de traducir políticamente la opinión de los distintos grupos y sectores de la sociedad y, a su vez, la de contribuir a la preservación de una sociedad abierta en la cual las distintas opiniones puedan circular libremente. Por todo ello, sin transparencia y publicidad de la actividad de las asambleas representativas no cabe hablar verdaderamente de democracia constitucional”.*³²⁸

³²⁷ Corte Constitucional. Sentencia C-298 de 2016. Fundamento jurídico 3.7.1.1. (se omiten citas de la Corte).

³²⁸ Corte Constitucional. Sentencias: sentencia C-386 de 1996, C-951 de 2001, C-397 de 2010, C-540 de 2012, C-465 de 2014 y C-157 de 2021.

360. Se ha destacado también el **principio de las mayorías**, según el cual las decisiones del Congreso deben reflejar la voluntad del sector mayoritario presente en la respectiva sesión. Este principio, consagrado en el artículo 146 de la Constitución, garantiza el **principio de representación**, asegurando que la aprobación y validez de las medidas legislativas dependa de que cuenten con más partidarios que detractores, reflejando así la voluntad democrática en cada votación. La Corte Constitucional ha reconocido la importancia de este postulado en múltiples oportunidades, señalando que su aplicación salvaguarda el carácter democrático del Congreso y la legitimidad de sus decisiones.³²⁹ En este sentido, el respeto por las mayorías no solo es un requisito formal en la toma de decisiones legislativas, sino también un mecanismo que refuerza la participación política y la legitimidad del proceso democrático.

361. En igual sentido, el **principio de participación política o deliberación democrática** constituye un pilar fundamental del proceso legislativo, al establecer que la toma de decisiones debe estar precedida por un espacio de debate abierto, pluralista e incluyente. Este principio garantiza que todos los miembros del Congreso tengan el derecho a intervenir activamente en la discusión y en la elaboración de las leyes, asegurando que sus posturas sean escuchadas y consideradas. En particular, protege el derecho de las minorías a expresar libre y voluntariamente sus opiniones, evitando que sean silenciadas por las mayorías y fortaleciendo así el pluralismo político. La Corte Constitucional ha resaltado que este principio no solo es un requisito formal, sino una garantía sustancial para la legitimidad del proceso legislativo, en la medida en que permite la construcción de normas más representativas y pluralistas.³³⁰

362. Lo anterior, como ya se ha anotado, se complementa con el **principio de consecutividad**, el cual establece una obligación de carácter vinculante para las comisiones y plenarias del Congreso. Este principio impone el deber de estudiar y debatir todos los temas sometidos a consideración de las comisiones y plenarias, garantizando que ninguna instancia legislativa pueda renunciar a su competencia ni trasladar su responsabilidad a otro órgano del Estado. Por lo tanto, el articulado propuesto en la ponencia presentada debe ser objeto de discusión y votación por la comisión constitucional permanente o por la plenaria, según corresponda. De igual manera, las proposiciones formuladas en el curso del debate deben ser debatidas y votadas, salvo que su autor decida retirarlas antes de su votación o modificación, en cumplimiento del artículo 111 de la Ley 5 de 1992.

363. Reitero que la jurisprudencia constitucional ha precisado que el **principio de consecutividad** se extiende a las proposiciones modificatorias, aditivas o supresivas presentadas en las distintas instancias legislativas, dado que estas también deben ser consideradas, discutidas y votadas. Al respecto se ha aclarado que “*además, las comisiones y las plenarias no pueden, como se ha dicho, renunciar a su competencia*

³²⁹ Corte Constitucional. Sentencias C-011 de 1994, C-784 de 2004 y C-398 de 2010.

³³⁰ Corte Constitucional. Sentencias C-737 de 2001 y C-801 de 2003

*y posponer la discusión que debe llevarse a cabo en una precisa etapa del proceso legislativo, a un debate posterior ni siquiera por razones de apremio o complejidad, ante la proximidad de la expiración del tiempo correspondiente”.*³³¹

364. En virtud de lo anterior, la jurisprudencia constitucional ha precisado que las células legislativas tienen tres obligaciones fundamentales: (i) estudiar y debatir todos los temas presentados durante el trámite legislativo; (ii) no delegar el estudio y aprobación de un texto a otra instancia legislativa para que allí se surta el debate; y, (iii) deliberar y votar tanto el articulado propuesto en primer o segundo debate como las proposiciones que lo modifiquen o adicionen. Estas disposiciones buscan asegurar que el proceso legislativo se lleve a cabo de manera ordenada, transparente y conforme a los principios democráticos establecidos en la Constitución Política.³³²

365. Como atrás ya se indicó, el principio de consecutividad en el trámite legislativo, no debe ser entendido desde una interpretación literal del artículo 157 de la Constitución Política. Esto implicaría que todas y cada una de las disposiciones de un proyecto de ley deben ser discutidas y aprobadas en comisiones y plenarias de ambas cámaras. Bajo esta visión estricta, el articulado sancionado debería coincidir exactamente con los textos aprobados en primer debate, sin cambios en el transcurso del proceso legislativo. Esta interpretación resultaría incompatible con la naturaleza deliberativa del Congreso y con la posibilidad de introducir modificaciones durante el segundo debate **-principio de identidad flexible-**, prerrogativa expresamente contemplada en el artículo 160 de la Constitución.

366. Por lo anterior, es indiscutible que el trabajo del Congreso de la República, tanto en sus comisiones como en sus plenarias, tiene un carácter deliberativo insustituible. Su labor es el resultado de un proceso de debate en el que se expresan y confrontan todas las posiciones ideológicas de sus miembros, incluyendo aquellos que respaldan al gobierno, los independientes y los representantes de la oposición.³³³

367. Explicados los principios del debate legislativo, se destaca que este ejercicio debe seguir las reglas establecidas en la Constitución y en la Ley 5 de 1992, con el objetivo de asegurar que la creación de las leyes se realice de manera democrática y ordenada.

368. En la **Sentencia C-044 de 2015** la Corte reiteró que lo esencial es garantizar que las diferentes fuerzas políticas hayan tenido la oportunidad de expresar su postura. Incluso si no se ha agotado el tiempo previsto para el debate, se considera que existe suficiente ilustración si los participantes no manifiestan interés en intervenir. Una vez se cumple este requisito, se procede a la votación que refleja la voluntad de las mayorías y está regulada en los artículos 122 a 138 de la Ley 5 de 1992. Estas disposiciones buscan garantizar la legitimidad de la decisión legislativa,

³³¹ Corte Constitucional. Sentencia C-084 de 2019.

³³² Corte Constitucional. Sentencias: C-801 de 2003, C-839 de 2003, C-1113 de 2003, C-648 de 2006, C-726 de 2015, C-015 de 2016 y C-084 de 2019.

³³³ Corte Constitucional. Sentencia C-158 de 2021.

lo cual asegura que el proceso sea transparente y cumpla con los requisitos de quórum y mayorías.

369. Para reforzar el control ciudadano sobre la labor legislativa, el Acto Legislativo No. 1 de 2009 modificó el artículo 133 de la Constitución. En dicha reforma se estableció que el voto de los congresistas debe ser nominal y público, salvo en los casos determinados en la ley. La Corte Constitucional ha respaldado esta medida, al considerar que permite a los ciudadanos conocer cómo votan sus representantes y verificar que se cumplan las reglas de deliberación democrática, como lo señaló en la Sentencia C-784 de 2004.

370. De vieja data, en la **Sentencia C-737 de 2001**, la Corte enfatizó que la votación no puede presumirse o suprimirse, toda vez que esta constituye un acto expreso que debe realizarse de manera específica en cada una de las instancias legislativas. La votación es el mecanismo fundamental para asegurar la participación efectiva de los congresistas y consolidar la legitimidad del proceso de toma de decisiones en el Congreso.

371. En resumen, la votación en las comisiones y en las plenarias, marca el cierre del debate legislativo y garantiza que las normas aprobadas sean el resultado de un proceso democrático y transparente, en el que todas las fuerzas políticas y las diferentes instancias del Congreso, han tenido la oportunidad de expresar sus posiciones y ejercer su derecho a decidir.

La vulneración del debate legislativo en el sistema bicameral

372. La vulneración del debate legislativo se presenta cuando no se cumplen las normas constitucionales y legales que garantizan un proceso deliberativo adecuado en el Congreso de la República. Esta irregularidad puede ocurrir en cualquiera de los cuatro (4) debates o incluso en la etapa de conciliación. La Constitución exige que las normas deben ser discutidas en cada fase del trámite legislativo, permitiendo que los congresistas expresen sus opiniones, analicen sus implicaciones y tomen decisiones informadas.

373. El debate legislativo no es un simple requisito formal o un trámite en el que una de las cámaras se limite a aceptar lo propuesto por la otra. Por el contrario, el debate es un espacio esencial de confrontación de ideas y de textos, de proposiciones y posiciones ideológicas, en el que se construye colectivamente la voluntad legislativa que regirá a todos los colombianos. El objetivo del debate legislativo es garantizar que las leyes sean el resultado de una deliberación pluralista, en la que todas las posiciones sean consideradas y discutidas antes de llegar a una decisión final.

374. Omitir el debate legislativo o darle apariencia de realidad a un debate inexistente, constituye un vicio grave que puede llevar a la inconstitucionalidad de

la norma aprobada. Reitero que la Corte Constitucional ha precisado que la elusión del debate se configura en distintos escenarios: cuando se constate una omisión “voluntaria y consciente” de debatir y/o votar un tema, por la premura impuesta para su aprobación; cuando se busca trasladar la responsabilidad de decidir a una instancia posterior del trámite legislativo (v.gr., en aquellos casos en que la mayoría de los asuntos se dejan como constancia para no retrasar el debate); cuando con la violación de los mandatos de publicidad, se niega la posibilidad de que los integrantes de cada célula legislativa participen de manera efectiva en el trámite de aprobación de las leyes; cuando la conducta omisiva objeto de controversia no se ajusta a lo previsto en el Reglamento del Congreso y con ella se vulnera el valor sustantivo que se asegura con el artículo 157 superior, cual es asegurar la debida formación de la voluntad democrática de las cámaras y la posibilidad de que los integrantes de cada célula legislativa participen con voz y con voto en el trámite de aprobación de las leyes; cuando en la práctica se impide la participación de las minorías y de los partidos de oposición, teniendo en cuenta los elementos de contexto en que tuvo lugar la aprobación de cada norma; cuando se incurre en “la votación en bloque de todo un proyecto de ley o de acto legislativo compuesto por varios artículos, y por supuesto la votación fundada exclusivamente sobre la base de acuerdos políticos externos a la sesión misma, celebrados por grupos, partidos o coaliciones, con la pretensión de imponer una mayoría sin previo debate, atropellando los derechos de las minorías o impidiendo el uso de la palabra o la discusión a los congresistas no participantes en tales formas de concierto previo”.³³⁴

375. Tales hipótesis no corresponden a una enumeración taxativa de supuestos que den lugar a la elusión, pues su configuración, depende del análisis que se haga en cada caso concreto, y en el que, además, deberán tenerse en cuenta los estándares que rodean la aprobación de cada iniciativa y que permiten verificar el grado de cumplimiento de los presupuestos de amplitud, participación y deliberación mínima que resultan necesarios para garantizar el proceso deliberativo y público que impuso el Constituyente de 1991 en el trámite de formación de la voluntad legislativa.³³⁵

376. La jurisprudencia constitucional ha identificado dos formas en las que el Congreso puede vulnerar el debate legislativo: la elusión formal y la elusión material.³³⁶ La elusión formal del debate se configura cuando una de las células legislativas omite deliberar o votar sobre una iniciativa legislativa o cuando estas etapas del trámite son indebidamente trasladadas a un momento posterior dentro del proceso legislativo. En estos casos, el desconocimiento del debate es evidente, pues se interrumpe el procedimiento establecido en la Constitución y en el Reglamento del Congreso.

377. Por otro lado, la elusión material del debate ocurre cuando se cumple formalmente con la discusión y votación del proyecto de ley, pero las comisiones constitucionales permanentes o las plenarias de cada Cámara no ejercen realmente

³³⁴ Corte Constitucional. Sentencias C-133 de 2022 y C-340 de 2024.

³³⁵ Corte Constitucional. Sentencias C-133 de 2022 y C-340 de 2024.

³³⁶ Corte Constitucional. Sentencia C-084 de 2019.

su función deliberativa, incumpliendo su deber de manifestar una voluntad política efectiva. En este contexto, el proceso legislativo se desarrolla de manera irreal, sin una auténtica discusión sobre el contenido del proyecto, lo que desvirtúa el propósito del debate democrático, afecta la naturaleza misma de la institución legislativa y compromete la calidad de la norma aprobada.³³⁷

378. Ahora, *“no toda vulneración de una regla sobre la formación de las leyes, contenida en la Constitución o en el respectivo Reglamento del Congreso, acarrea ineluctablemente la invalidez de la ley y su declaración de inconstitucionalidad”*.³³⁸ En la Sentencia C-298 de 2016 se precisó que algunas irregularidades de procedimiento no aparejan un vicio, como quiera que se cumplió con el objetivo que respalda la norma procesal o el yerro fue convalidado en el órgano legislativo.

379. La calificación de la trascendencia del vicio debe tener en cuenta el contexto en que éste se configuró y el conjunto integral del trámite legislativo. *“Sobre este punto, esta Corporación ha señalado que ‘lo que debe ser objeto de análisis de constitucionalidad dentro de un Estado democrático de derecho, es la verificación del cumplimiento de todas las garantías constitucionales involucradas en el debate parlamentario, independientemente de qué grupo esté siendo perjudicado con su pretermisión, y en ese sentido, dicha función está encaminada a permitir que tanto minorías como mayorías tengan la posibilidad de conocer y estudiar los textos sometidos a su consideración y por lo tanto de discutirlos previamente a su aprobación’*”.³³⁹

380. En la **Sentencia C-415 de 2020**, la Corte Constitucional reafirmó que la función legislativa se sustenta en dos elementos fundamentales: la posibilidad de deliberación y la facultad de adoptar decisiones dentro de un proceso público y pluralista. De estos elementos depende la correcta expresión y conformación de la voluntad democrática de las cámaras. El debate en el Congreso de la República *“se materializa en la garantía reconocida a los miembros del parlamento de la posibilidad de discernir, de hacer pública su opinión, de manifestar sus ideas o de expresar su desacuerdo con lo debatido. Solo cuando esto no es posible, es decir, cuando no se brindan las condiciones para que el debate tenga lugar, la decisión que se adopte en el sentido de las cámaras no tiene validez. Lo que se pretende garantizar en el debate parlamentario es la discusión libre de ideas, conceptos y criterios, antes de procederse a la votación del respectivo proyecto de ley”*.³⁴⁰

381. En este contexto, la Corte Constitucional no tiene competencia para evaluar la calidad, profundidad o intensidad del debate, sino únicamente para determinar si se respetaron los procedimientos exigidos para la validez del trámite legislativo. Para que un debate sea considerado válido es suficiente que exista registro de su

³³⁷ *Ibidem*.

³³⁸ Corte Constitucional. Sentencias C-737 de 2001, C-915 de 2001, C-540 de 2001, C-1145 de 2001, C-1152 de 2003, C-473 de 2004 y C-157 de 2021.

³³⁹ Corte Constitucional. Sentencia C-087 de 2016.

³⁴⁰ Corte Constitucional. Sentencia C-415 de 2020.

realización; es decir, que el asunto haya sido puesto a consideración de la célula legislativa correspondiente y que se haya abierto formalmente el espacio de deliberación. La intervención de los congresistas es potestativa, por lo que la ausencia de discusión o controversia no invalida el trámite legislativo. Así lo estableció la Sentencia C-168 de 2012, al indicar que lo relevante es que se brinde la oportunidad de participación, sin que la efectiva intervención de los legisladores sea un requisito indispensable para la aprobación de un proyecto de ley.

382. Ahora, cuando se silencia el debate auténtico, se quiebra el pilar democrático sobre el cual se sustenta y legitima el proceso legislativo, lo cual reduce la deliberación en una mera formalidad vacía. Esta omisión vulnera lo dispuesto en el artículo 157 de la Constitución, norma que exige a toda iniciativa legislativa transitar en dos debates en cada cámara, por un proceso de discusión y deliberación por las distintas instancias bicamerales del Congreso. Una ley de la república, sin un debate real, es igual a edificar un puente sin cimientos: aunque tenga apariencia de solidez, inevitablemente colapsará bajo el peso del control de constitucionalidad. La falta de discusión no sólo traiciona el espíritu deliberativo del Congreso, sino que también conduce inevitablemente a la inconstitucionalidad de la norma.

Los vicios subsanables e insubsanables

383. En ejercicio del control de constitucionalidad sobre las leyes, se han establecido vicios insubsanables y subsanables en el trámite legislativo. El artículo 5 de la Ley 5 de 1992 dice cuáles son los vicios insubsanables:

“ARTICULO 5°. Jerarquía del Reglamento. En desarrollo y aplicación de este Reglamento se entenderán como vicios de procedimiento insubsanables de la Constitución Política:

1. Toda reunión de Congresistas que, con el propósito de ejercer funciones propias de la Rama Legislativa del Poder Público, se efectúe fuera de las condiciones constitucionales. En este evento sus decisiones carecerán de validez, y a los actos que realice no podrá dárseles efecto alguno.

2. El vulnerarse las garantías constitucionales fundamentales.

PARAGRAFO. Sobre reformas constitucionales prevalecerá lo dispuesto en el artículo 379 constitucional”.

384. Los vicios insubsanables en el trámite legislativo se presentan cuando se vulneran principios esenciales de la formación de la ley, impidiendo su corrección dentro del proceso constitucional. Estos pueden originarse por tres causas principales: (i) cuando los congresistas se reúnen por fuera de las condiciones establecidas en la Constitución (artículo 149 CP), (ii) cuando se transgreden garantías

constitucionales fundamentales (artículo 5° del Reglamento del Congreso), y (iii) cuando se omite una etapa estructural del proceso legislativo.³⁴¹

385. En cuanto a lo primero, el numeral 2 del artículo 5 de la Ley 5 de 1992 preceptúa que se entiende como vicio insubsanable de procedimiento “*el vulnerarse las garantías de constitucionales fundamentales.*” Por su parte, el artículo 157 de la Constitución -reproducido en el artículo 147 del Reglamento del Congreso- dispone que, para que un proyecto sea ley, debe cumplir con el requisito de “*haber sido aprobado en cada Cámara en segundo debate*”, entre otras exigencias. Así, la realización del debate en la plenaria de la Cámara de Representantes es una etapa estructural e ineludible del proceso, cuya omisión impide que un proyecto sea tenido como ley de la República, por violar una garantía constitucional al constituir un vicio de inconstitucionalidad insubsanable.

386. En la **Sentencia C-047 de 2017**, la Corte Constitucional señaló que un vicio solo puede ser subsanado si existe una posibilidad real de corrección, lo que ha denominado “razonabilidad de la corrección”. Para determinar si un vicio admite subsanación, la jurisprudencia ha identificado varios criterios:

- i. La forma en que se conformó la voluntad política: Si el vicio afecta directamente la manifestación de la voluntad democrática dentro del Congreso, podría ser insubsanable.³⁴²
- ii. Repetición de una etapa estructural: No es posible subsanar un vicio si implica rehacer una fase esencial del trámite legislativo, ya que la subsanación no puede equivaler a la repetición integral del procedimiento (artículo 157 CP).³⁴³
- iii. Garantía de los derechos de las minorías y del principio democrático: Si el vicio afecta el derecho de participación de las minorías o altera la dinámica de votación en el Congreso, su corrección puede resultar inviable.³⁴⁴
- iv. Tipo de ley y su evolución en el debate congresarial: La naturaleza de la ley en cuestión y los cambios introducidos a lo largo del proceso legislativo son factores determinantes para evaluar la viabilidad de la subsanación.³⁴⁵
- v. Incumplimiento de términos perentorios y preclusivos: Si el vicio surge del desconocimiento de plazos obligatorios en el trámite legislativo, este se considera insubsanable.³⁴⁶

³⁴¹ Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-481 de 2019.

³⁴² Corte Constitucional. Sentencias C-633 de 2016 y C-481 de 2019.

³⁴³ Corte Constitucional. Sentencias C-258 de 2014 y C-481 de 2019.

³⁴⁴ Corte Constitucional. Sentencias C-633 de 2016 y C-481 de 2019.

³⁴⁵ Corte Constitucional. Sentencias C-258 de 2014 y C-481 de 2019.

³⁴⁶ Corte Constitucional. Sentencias C-202 de 2016, Auto 476 de 2017 y C-481 de 2019.

- vi. Etapas centrales del proceso legislativo: Desde la perspectiva de la seguridad jurídica, la posibilidad de subsanación es mayor en proyectos de ley cuando se han cumplido las etapas fundamentales del trámite.³⁴⁷

387. En este sentido, el contenido mismo de la ley y la forma en que se desarrolla su proceso de aprobación son determinantes para analizar si la subsanación es jurídicamente viable o si el vicio es de tal magnitud que invalida todo el trámite legislativo. Lo cierto, es que la jurisprudencia de manera pacífica ha considerado insubsanable, la inobservancia de una etapa estructural del trámite legislativo, como lo sería omitir uno de los debates.³⁴⁸

388. Todo lo anterior conduce a formular la siguiente pregunta: ¿Bajo el modelo bicameral y el debido proceso legislativo, es permitido que la plenaria de una cámara adopte íntegramente el texto aprobado por la plenaria de la otra cámara? En caso de que no lo permitan, ¿constituye esto un vicio subsanable o insubsanable?

389. En la Sentencia **C-481 de 2019**, la Corte Constitucional estudió una demanda de inconstitucionalidad contra la Ley 1943 de 2018, *“Por la cual se expiden normas de financiamiento para el restablecimiento del equilibrio del presupuesto general y se dictan otras disposiciones”* conocida como la *Ley de Financiamiento*. Dicha ley introdujo reformas tributarias para restablecer el equilibrio del presupuesto general de la nación. Los demandantes argumentaron que, durante el proceso de formación de esta norma, se vulneraron los principios de **publicidad** y **consecutividad** establecidos en los artículos 157 de la Constitución Política y 160 del Reglamento del Congreso. Específicamente, señalaron que se omitió el debate en la plenaria de la Cámara de Representantes, toda vez que se presentó y se aprobó una proposición firmada por catorce (14) representantes, donde se solicitó acoger el texto del proyecto aprobado la noche anterior por la plenaria del Senado, sin incluir el citado texto.³⁴⁹

390. La conclusión de la Corte en la citada Sentencia resulta ilustrativa:

“258. Precisamente, el desconocimiento en el contenido normativo que se sometería a aprobación conlleva una imposibilidad en la formación del consentimiento de los representantes, y por ello, se desconoce uno de los requisitos constitucionales para la formación de la ley, esto es, el principio de consecutividad consagrado en el artículo 157 de la Constitución Política. Como consecuencia de lo anterior, al acoger la propuesta anteriormente mencionada, se materializó la ausencia de un debate previo a la votación. Ello implica que el proyecto no surtió el número de debates exigidos por el ordenamiento superior (en este caso tres, según lo dispuesto por los artículos

³⁴⁷ Corte Constitucional. Sentencias C-110 de 2019 y C-481 de 2019.

³⁴⁸ Corte Constitucional. Sentencias C-500 de 2001, C-737 de 2001, C-551 de 2003, C-027 de 2012 y C-481 de 2019.

³⁴⁹ Corte Constitucional. Sentencia C-481 de 2019: *“durante el segundo debate en la plenaria de la Cámara se presentó por parte de algunos representantes la proposición de adoptar integralmente el texto aprobado por la plenaria del Senado, la cual fue leída y explicada, pero sin incluir el texto normativo respectivo, según la regla establecida en los artículos 123 y 125 del Reglamento del Congreso. (...) es menester reiterar que la proposición fue una sola, respecto de los 122 artículos de la Ley de Financiamiento, texto integral que no fue comunicado a los representantes”*.

163 y 347 CP), puesto que la plenaria de la Cámara de Representantes no aprobó materialmente la Ley de Financiamiento.

“259. Adicionalmente, no se surtió el procedimiento previsto para que se pueda dar por cerrado el debate, esto es, que, una vez formulada una proposición, cualquier miembro de la corporación proponga el cierre por suficiente ilustración, de conformidad con lo establecido en el artículo 108 del Reglamento del Congreso.

“260. En el caso estudiado, la plenaria de la Cámara de Representantes optó por votar un texto desconocido, indeterminado e implícito (ver *supra*, numerales 122 a 128), actuación que afecta el componente deliberativo propio de la actividad legislativa, el cual se materializa en reglas procedimentales, cuya observancia es una de las garantías del igual respeto y consideración a los representantes de los ciudadanos y de sus intereses, así como una garantía para las minorías allí representadas. Estas normas son la esencia de la deliberación del Congreso, su observancia no es un simple formalismo, sino que entrañan un respeto por la igualdad, la participación política y el control político que pueden ejercer los ciudadanos, por lo que su observancia es imperativa, más aún tratándose de tributos y delitos, materias que impactan directamente la esfera privada de los ciudadanos.

“261. Debe enfatizarse, que el elemento deliberativo de la democracia hace especial énfasis en el respeto por la participación de las minorías en igualdad de condiciones que aquellos representantes que conforman transitoriamente las mayorías del órgano legislativo. En el presente caso, se omitió la posibilidad de discusión por parte de los integrantes de la plenaria de la Cámara. Al respecto, se recuerda que el senador Barguil puso de presente que “[a]yer a las 10 de la noche nos llevaron un paquete de proposiciones que se nos informaba, eran las proposiciones que el Gobierno avalaba a la Cámara de Representantes, proposiciones que no estaban en Senado, y el Senado por unanimidad de quienes estábamos acompañando la Ley de Financiamiento decidió acoger, era un bloque de alrededor de diez proposiciones, de temas que habían sido solicitados por la Cámara”. Así, es palmario que el texto que se promulgó como ley, estuvo disponible únicamente para un grupo de miembros del Congreso, y no para la totalidad de los representantes que se encontraban participando de las sesiones. En efecto, ello cercenó la posibilidad de una discusión pública en igualdad de condiciones, lo que afecta la posibilidad de incidencia en la formación de la ley, para los miembros del Congreso, tanto de su facción mayoritaria como minoritaria. Lo anterior, recordando que la posibilidad de que las facciones minoritarias del legislativo participen en el debate, se erige como una garantía de que tengan a su vez la posibilidad de influir en la formación de la ley [248].

“262. Finalmente, en efecto, debe enfatizarse que aun en un escenario de un proyecto de ley tramitado con mensaje de urgencia, en sesiones extraordinarias

y con plenarias sesionando de manera simultánea, no puede eludirse el elemento deliberativo, ni mucho menos eximir al proyecto del cumplimiento del requisito de aprobación en las plenarias de ambas cámaras del Congreso. Permitir que una norma sin aprobación de una de estas plenarias permanezca en el ordenamiento jurídico, conllevaría a desconocer el diseño institucional del bicameralismo descrito en la sección F supra, y eliminar con ello un sistema de frenos y contrapesos intraorgánico, fundamental para el correcto funcionamiento del Estado social de derecho. Así, la omisión de la publicidad que asegura el conocimiento completo, suficiente, veraz y preciso de la proposición, derivó en la invalidez de la deliberación, el consentimiento y la aprobación del proyecto, y con ello el desconocimiento del principio de consecutividad esencial para que este se convirtiera en ley”.

391. Posteriormente, la misma Sentencia C-481 de 2019 considera que dicha irregularidad es un vicio de carácter insubsanable:

“263. Se considera que el vicio formal de la Ley de Financiamiento es insubsanable en los términos del artículo 5° del Reglamento del Congreso, pues atenta contra lo previsto en los artículos 157 de la Constitución Política y 147 del mencionado Reglamento, el cual señala las etapas estructurales del proceso legislativo, pues en el presente asunto, la ley no fue aprobada en segundo debate en una de las cámara legislativas, en la medida en que es inválida la votación efectuada en la plenaria de la Cámara de Representantes, dado que no hubo publicidad previa y completa del texto adoptado, impidiendo la realización del debate.

“264. Adicionalmente, no es posible ordenar al Congreso de la República que rehaga el trámite omitido por tratarse de una etapa estructural, como es la realización integral de uno de los tres debates requeridos por la Constitución para la promulgación de una ley de financiamiento, dado que está probado que no se formó adecuadamente el consentimiento de la plenaria de la Cámara de Representantes. Además, si se rehiciera el segundo debate en la Cámara de la manera apropiada, ello daría lugar a que eventualmente se pudiera variar el texto de la ley (art. 160 CP), lo que afectaría gravemente la seguridad jurídica en temas tributarios sobre las respectivas vigencias fiscales. Por lo tanto, no es posible subsanar el vicio”.

392. Lo anterior permite mostrar la regla constitucional fijada por la **Sentencia C-481 de 2019**, esto es que cuando la plenaria de una cámara opte por aprobar el texto normativo de un proyecto de ley adoptado previamente por la plenaria opuesta, dicha decisión debe hacerse mediante una proposición que cumpla con las reglas del debate democrático, los principios aplicables y las reglas. La ausencia de este debate mediante la votación de un texto desconocido, indeterminado o implícito imposibilita la formación adecuada del consentimiento de los legisladores, lo que constituye un vicio insubsanable.

393. Por otro lado, en la **Sentencia C-157 de 2021** la Corte analizó la demanda interpuesta contra la Ley 1955 de 2018 *“Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”*”. En dicha demanda, se alegaba que la plenaria del Senado no había deliberado adecuadamente antes de adoptar el texto aprobado por la Cámara de Representantes, lo que habría afectado el principio democrático. Sin embargo, la Sala Plena concluyó que dicha afirmación era errónea, pues el procedimiento cumplió con las exigencias establecidas en la Constitución Política, la Ley 5 de 1992 y la Ley 152 de 1994.

394. Después de analizar la sesión plenaria del Senado, la citada Sentencia encontró que los ponentes realizaron una explicación detallada del contenido y del trámite del proyecto de ley, abordando el alcance del articulado, las metas propuestas, los pactos incluidos, el sistema de financiación y las disposiciones más relevantes. También se indicaron los artículos que fueron eliminados en la ponencia inicial y en la Cámara de Representantes. Varios senadores explicaron el alcance y desarrollo del trámite, así como las disposiciones excluidas en la Cámara y se realizó una reflexión sobre el Plan Nacional de Desarrollo.

395. Asimismo, el Presidente del Senado informó a la plenaria que el texto aprobado en la Cámara había sido publicado en la Gaceta del Congreso No. 293 y en las páginas web del Senado y de la Cámara de Representantes, garantizando así su publicidad. Se procedió a la lectura de la proposición con que terminaba el informe de ponencia mayoritario, la cual fue aprobada por la plenaria del Senado, dando paso al segundo debate. Posteriormente, se sometió a votación la proposición para acoger el texto aprobado por la Cámara de Representantes, la cual fue respaldada por cincuenta y ocho (58) senadores, con las mayorías requeridas para la aprobación de los artículos con reserva de ley orgánica.

396. De conformidad con lo anteriormente expuesto, la Sentencia concluyó que:

“De conformidad con las reglas definidas por la jurisprudencia de esta Corporación sobre el debate, la Sala considera que se cumplieron cada uno de sus elementos y requisitos. Al respecto y como se reseñó en la presente providencia, la Sentencia C-415 de 2020 determinó que está permitido que una sesión plenaria acoja el texto aprobado por la plenaria de la otra cámara cuando: se haya hecho la publicación del texto – aun cuando sea por medios alternos a la gaceta, como lo es la página web; se debata sobre contenidos ciertos y determinados, es decir, se haya hecho una exposición del contenido de los artículos y la ocurrencia del debate, es decir, ‘existe debate incluso cuando la discusión es corta, siempre que el objeto de la discusión haya sido claro y determinado.’

“En concreto, las pruebas existentes en el proceso evidencian que la aprobación del artículo 181 de la Ley 1955 de 2015 estuvo precedida por el debate requerido en la Cámara de Representantes, así como en el Senado de la República. Lo anterior en razón de que se dio la oportunidad para discutir

sobre dicha decisión en cada órgano legislativo. A su vez, en el Senado se deliberó expresamente sobre la necesidad de adoptar el texto que había aprobado la Cámara de Representantes. Por consiguiente, la censura del actor carece de fundamento.

“La Sala Plena subraya que en las plenarias de las cámaras se realizaron los debates respectivos con el pleno de los requisitos previstos en los artículos 157 y 160 de la Constitución. En ese sentido, el debate de la plenaria de la Cámara de Representantes cumplió con todas las etapas de los debates: aprobación del informe de ponencia; presentación de los coordinadores ponentes; votación del articulado con uso de votación en bloque, votación por artículos y sus respectivas proposiciones. Así mismo, el artículo censurado tuvo las publicaciones respectivas.” (negrilla fuera del original).

397. La Sentencia C-157 de 2021 establece una regla constitucional de gran relevancia, al disponer que una proposición que plantea a una plenaria la adopción del texto de un proyecto de ley previamente aprobado por la plenaria de la cámara opuesta puede cumplir con los principios de publicidad y consecutividad, conforme a los artículos 157 y 160 de la Constitución, siempre que dicho texto haya sido publicado de manera accesible. Además, el debate debe realizarse sobre los artículos con un contenido claro, cierto y determinado, garantizando que el objeto de la discusión sea comprensible y definido. Asimismo, es indispensable cumplir con todas las etapas esenciales del proceso legislativo, incluidas la aprobación del informe de ponencia, la presentación de los coordinadores ponentes y la explicación del contenido y las modificaciones del articulado, esto es lo presentado para primer y segundo debate, y lo aprobado por la plenaria. Aunque el debate no necesita ser extenso, debe garantizarse una oportunidad real y efectiva para que los legisladores deliberen sobre el contenido de las normas.

398. De la exposición realizada de las Sentencias C-481 de 2019 y C-157 de 2021, se encuentra que existe una contradicción entre los argumentos planteados por ambas decisiones, frente a la posibilidad que la plenaria de una cámara adopte el texto de un proyecto de ley aprobado por la otra plenaria.

399. Lo esencial en el trámite legislativo, como ha reiterado consistentemente la jurisprudencia de esta Corte no radica en la extensión ni en la profundidad del debate, sino en que este se lleve a cabo cumpliendo los principios del debido proceso legislativo, con la realización efectiva de los debates necesarios y en estricto respeto de las reglas establecidas en la Constitución Política y la ley. En este sentido, se puede considerar que existe un verdadero debate si los congresistas tienen conocimiento previo del contenido integral de los proyectos o proposiciones y si se les permite discutirlos, incluso cuando la discusión sea breve, siempre que el objeto de la misma sea claro y esté debidamente determinado. En consecuencia, el procedimiento legislativo se ajusta a los parámetros constitucionales siempre que se garantice un espacio efectivo de deliberación.

400. En este sentido, no se vulnera el diseño bicameral cuando se propone durante el trámite legislativo la adopción del texto aprobado en segundo debate por la plenaria opuesta. En efecto, este tipo de proposiciones son válidas frente a las exigencias de la Constitución, cuando en las plenarias se otorga la oportunidad de discutir el texto legislativo a adoptar y, específicamente se delibera sobre la necesidad, conveniencia y los cambios que ha tenido el referido texto. Este proceso incluye la publicación del texto aprobado previamente por la plenaria, la exposición de su contenido por parte de los ponentes, lo cual asegura que los legisladores cuenten con la información necesaria para emitir su voto de manera consciente e informada, incluso permitiendo las intervenciones de cualquier congresista que tenga dudas, inconformidades o inquietudes sobre el texto que se pretende aprobar.

401. Por el contrario, se incurre en un falso debate y en un vicio insubsanable cuando los congresistas aprueban una proposición que adopta el texto de la plenaria opuesta sin conocer íntegramente el contenido del texto que es lo aprobado en el momento de la votación. Este desconocimiento no solo afecta el proceso deliberativo, sino que también compromete principios fundamentales como la consecutividad y la publicidad, esenciales para garantizar la transparencia y legitimidad del proceso legislativo. En tales circunstancias, se encuentra que la falta de conocimiento previo por parte de los legisladores no solo imposibilita la formación de una voluntad política legítima, sino que también desvirtúa el propósito del debate democrático, transformando al Congreso de una organización bicameral que refleja la diversidad de posturas democráticas y la pluralidad de la nación colombiana, en un mero espectador pasivo que valida las decisiones de la otra cámara sin mayor análisis o discusión.

402. Es importante recordar que la existencia de un Congreso bicameral y del debido proceso legislativo no tienen como fin promover la eficiencia y la rapidez en las decisiones legislativas. Estas estructuras se establecieron para asegurar la deliberación republicana y el debate pluralista, como una garantía fundamental de la moderna democracia constitucional. Aunque el mantenimiento de dos cámaras puede parecer paquidérmico, repetitivo y costoso, su existencia se justifica plenamente porque se asegura la búsqueda de una legislación que trate a todas las personas con *“igual respeto y consideración”*.³⁵⁰

403. Los parámetros jurisprudenciales para discernir cuando se trata de un vicio subsanable y cuando de uno insubsanable son los que se citan a continuación, *in extenso*:

“[L]a posibilidad de subsanar vicios de procedimiento constituye, de un lado, una concreción del principio de conservación del derecho y, de otro, una manifestación del principio democrático. (i) La entidad o gravedad del vicio es un factor que incide en la valoración acerca del carácter subsanable o no de un

³⁵⁰ Ronald Dworkin. A Matter of Principle 198 (HUP 1986); Is Democracy Possible Here? 97 (PUP 2006) y Justice for Hedgehogs 396 (HUP 2011).

vicio en el procedimiento legislativo, (ii) al igual que el cumplimiento de las etapas básicas o estructurales del proceso legislativo (iii) o la afectación, de manera intensa, de los derechos de las minorías parlamentarias o las bancadas en oposición, en los términos de la legislación aplicable para uno y otro caso. Todos estos factores deben tomar en consideración, según ha indicado la Sala Plena, el tipo de ley y su trámite en el debate parlamentario.

“Estos factores, si se analizan conforme a los principios de instrumentalidad de las formas, conservación del derecho y democrático, le permiten a la Sala identificar los siguientes criterios específicos para valorar, en concreto, si un vicio *relevante* en el trámite de expedición de una ley puede o no subsanarse, de conformidad con el procedimiento dispuesto por el parágrafo del artículo 241 de la Constitución, el artículo 202 de la Ley 5 de 1992 y el artículo 74 del Reglamento Interno de la Corte Constitucional, lo que supone, por tanto, una valoración acerca de los efectos de la subsanación en el trámite legislativo. Lo anterior, en la medida en que, le corresponde, de manera directa, al Congreso, órgano representativo por excelencia, subsanar los yerros constitucionales en que hubiese podido incurrir en el trámite legislativo, siempre que tengan tal carácter (de subsanables); en todo caso, tal como lo ha considerado esta Corte, ‘la posibilidad de saneamiento de vicios de forma ocurridos durante el trámite legislativo se debe interpretar y ejercer por parte del Tribunal Constitucional en forma razonable y proporcionada’.

“En primer lugar, deben considerarse como insubsanables aquellos vicios que, a pesar de que se subsanaran, darían lugar al desconocimiento *íntegro* de alguna de las *etapas estructurales del procedimiento legislativo*, esto es, alguno de los debates a surtir en las comisiones constitucionales o las plenarias, bien sea los del procedimiento ordinario, los del proceso constituyente, o los de los procesos especiales a los que se refiere el artículo 204 de la Ley 5 de 1992; los del trámite de objeciones presidenciales; los que se celebren de forma conjunta en los términos del artículo 169 de la Ley 5 de 1992; los de las comisiones accidentales para mediación -conciliación- o para la apelación de un proyecto negado; o cualquier otra etapa que, atendiendo a las particularidades del caso, el juez constitucional considere como estructural, siempre que haga expresos los fundamentos para ello.

“En segundo lugar, deben considerarse como insubsanables aquellos vicios que, a pesar de que se subsanaran, darían lugar al desconocimiento *absoluto* de la integridad de los requisitos formales del proceso de formación y discusión de la ley, tales como: la pretermisión de la iniciativa legislativa, la pretermisión de las publicaciones de proyectos e informes, la pretermisión de los anuncios, la pretermisión de las votaciones, la pretermisión de las mayorías o la afectación intensa de los derechos de las minorías parlamentarias o las bancadas en oposición.

“En tercer lugar, deben considerarse como insubsanables aquellos vicios que, a pesar de que se subsanaran, darían lugar a rehacer el proceso legislativo o a modificar el objeto del proyecto de ley -o la ley- objeto de revisión. En relación con este aspecto, ha señalado la Sala: ‘sólo es posible subsanar vicios de trámite sobre la base de un trámite que efectivamente se ha llevado a cabo. Es decir, no es constitucionalmente válido presentar como «subsanción de un vicio en el procedimiento legislativo» lo que en realidad equivaldría a llevar a cabo etapas del proceso de formación de la ley -o de los actos legislativos- que no se surtieron’³⁵¹.

“Los vicios insubsanables se producen por: (i) la reunión de los congresistas por fuera de las condiciones constitucionales (artículo 149 CP), (ii) la vulneración de las garantías constitucionales fundamentales (artículo 5º del Reglamento del Congreso), y (iii) la omisión de una etapa estructural del proceso. En sentencia C-047 de 2017, la Corte señaló algunos de los criterios jurisprudenciales sobre dicho tema y señaló que un vicio puede ser subsanado si existe la posibilidad real de corregirlo, lo que se ha denominado la “razonabilidad de la corrección. En la jurisprudencia se han identificado los siguientes criterios (i) la manera en que se ha conformado la voluntad política determinará si se trata de un vicio que admite subsanación; (ii) no es posible la subsanación si se requiere rehacer una etapa estructural del procedimiento, es decir, si ello comporta la repetición integral del trámite (artículo 157 CP) ‘tomando en cuenta que la subsanación no puede comprenderse como la repetición de todo un procedimiento’; (iv) la garantía de los derechos de las minorías durante el debate parlamentario o el principio democrático en las votaciones; y (v) ‘el tipo de ley de que se trata y su evolución a lo largo del debate parlamentario’. A este respecto, el contenido mismo de la ley es un elemento a tener en cuenta para juzgar la razonabilidad de la posible subsanación del vicio. (vi) El incumplimiento de términos perentorios y preclusivos, da lugar a un vicio insubsanable. (vii) Además, y teniendo en consideración la seguridad jurídica, en principio, habrá más posibilidad de subsanación cuando se trate de proyectos de ley y ‘se hubieren adelantado las etapas centrales del proceso legislativo.’³⁵²”

“En contraste, sí se pueden subsanar los ‘vicios de trámite sobre la base de un trámite que efectivamente se ha llevado a cabo. Es decir, no es constitucionalmente válido presentar como «subsanción de un vicio en el procedimiento legislativo» lo que en realidad equivaldría a llevar a cabo etapas del proceso de formación de la ley -o de los actos legislativos- que no se surtieron’.”³⁵³

404. Así, entonces, el incumplimiento de los requisitos previstos en la Constitución y en la Ley Orgánica del Congreso conlleva vicios de forma o de fondo dentro del

³⁵¹ Cfr. Corte Constitucional, Auto 031 de 2012.

³⁵² Cfr. Corte Constitucional, Auto 011 de 2018.

³⁵³ Cfr. Corte Constitucional, Auto 705 de 2024.

trámite legislativo. Los vicios de forma son aquellas irregularidades en las que incurre el trámite legislativo en cuanto a la manera como fueron debatidas, aprobadas y promulgadas las disposiciones legales. Por ejemplo, no habersele dado primer debate a una disposición, iniciar el procedimiento en una comisión permanente distinta a aquella que le correspondía, la no conformación de la Comisión de Conciliación en casos de divergencia en los debates surtidos en las cámaras, no anunciar previamente el proyecto de ley para su debate y votación, entre otros.³⁵⁴

405. En particular, soslayar el debate, desconociendo así la suficiente ilustración de la que debe gozar, o la votación del proyecto de ley, o el trasladarlo a una etapa posterior del trámite, constituye una elusión formal del debate. Cuando ello ha ocurrido, se ha declarado la inexequibilidad de los preceptos no debatidos, con el fin de garantizar la integridad y supremacía de la Constitución y el principio de consecutividad.

406. De acuerdo con la jurisprudencia constitucional, los vicios subsanables en el trámite de aprobación de las leyes son aquellos relacionados con: (i) la aprobación del texto incompleto de un tratado internacional, por error originado en la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República;³⁵⁵ (ii) el incumplimiento del lapso mínimo que debe transcurrir entre los debates;³⁵⁶ (iii) no haberse conformado la comisión accidental de conciliación, pese a existir discrepancias en los textos aprobados en las plenarias;³⁵⁷ (iv) la falta de certeza sobre la aprobación por las mayorías requeridas en el trámite de una ley;³⁵⁸ (v) la falta de anuncio previo o su falta de certeza cuando ha culminado una de las etapas estructurales del proyecto -excepto cuando se trata del análisis de textos rehechos como consecuencia de una orden judicial en el marco de unas objeciones gubernamentales- y no haya riesgo de vulneración de los derechos de las minorías al haber votaciones unánimes;³⁵⁹ (vi) el incumplimiento del requisito de votación nominal y pública en el trámite de las objeciones gubernamentales;³⁶⁰ (vii) la ausencia de publicación previa de los textos a los debates en las plenarias del informe de conciliación.³⁶¹

407. Ahora, los criterios que se han empleado para subsanar el vicio son: (i) la convicción del Congreso de haber aprobado o improbadado los textos; (ii) la ausencia de culminación del trámite legislativo; (iii) el respeto de los términos constitucionales para aprobar las iniciativas; (iv) la culminación de las etapas estructurales del proceso; (v) la no afectación de los derechos de las minorías políticas; (vi) la observancia de las reglas procedimentales; y (vii) la existencia de una delimitación clara sobre los aspectos llamados a ser rehechos.

³⁵⁴ Sentencia C-400 de 2011.

³⁵⁵ Sentencia C-155 de 1996.

³⁵⁶ Sentencia C-519 de 1994 y C-510 de 1996.

³⁵⁷ Sentencia C-268 de 1995.

³⁵⁸ Auto A-170 de 2003.

³⁵⁹ Sentencia C-232 de 2007, Auto A-126 de 2008 y Auto A-300 de 2009.

³⁶⁰ Auto A-031 de 2012 y Auto A-032 de 2012.

³⁶¹ Auto A-011 de 2018 y Auto A-075 de 2024.

408. A su vez, según la jurisprudencia, los vicios formales que se han decantado como **insubsanables** son: (i) no haberse dejado constancia sobre la integración de la comisión de conciliación, faltar a la transparencia en su conformación y que esta comisión accidental incumpla su deber intrínseco de redactar un texto conciliado;³⁶² (ii) la aparición de artículos con contenido autónomo en los debates en las plenarias sin antecedentes en las comisiones³⁶³; (iii) la ausencia de publicidad de proposiciones de enmienda, sustitutivas o aditivas, que impide que se den los presupuestos necesarios para el debate y se entienda agotada la respectiva etapa estructural del proceso legislativo -ya sea total o parcialmente-,³⁶⁴ lo que acarrea la vulneración del principio de consecutividad; (iv) la falta de identidad por la tramitación simultánea de textos distintos en cada cámara, la ausencia de presentación del proyecto y la carencia de la exposición de motivos;³⁶⁵ (v) haberse pospuesto o eludido el debate en varias instancias del proceso legislativo respecto de normas que son posteriormente retomadas en alguna de las plenarias;³⁶⁶ (vi) la no certificación de los efectos de hundimiento de una votación que no alcanzó la mayoría requerida con la posterior realización de una segunda votación;³⁶⁷ (vii) el incumplimiento de la carga de certeza en los anuncios previos o el rompimiento en la cadena de anuncios, cuando no se han adelantado las etapas estructurales del proceso o existe riesgo de afectación de los derechos de las minorías políticas;³⁶⁸ (viii) la violación de los principios de identidad y consecutividad por la introducción de modificaciones sustanciales que alteraron el contenido de lo votado previamente a través de una consulta popular;³⁶⁹ (ix) la convocatoria inválida a sesionar de manera extraordinaria;³⁷⁰ (x) la no realización de la consulta previa en asuntos en los que esta es exigida;³⁷¹ (xi) la ausencia de publicación del texto completo por error involuntario originado en el Congreso;³⁷² (xii) la falta de acreditación del quorum decisorio y la aprobación de los textos por la mayoría requerida;³⁷³ (xiii) la falta de coincidencia entre el número de votos registrados y la cantidad de congresistas presentes en la respectiva sesión;³⁷⁴ (xiv) la introducción de modificaciones inconexas con la orden previamente emitida por parte de la Corte de rehacer una parte del trámite, en el marco del estudio de unas objeciones gubernamentales;³⁷⁵ (xv) omitir citar al ministro del ramo en la reelaboración del trámite en unas

³⁶² Sentencia C-557 de 2000.

³⁶³ Sentencias C-500 de 2001, C-1113 de 2003 y C-294 de 2024.

³⁶⁴ Sentencias C-760 de 2001, C-370 de 2004, C-481 de 2019 y C-294 de 2024.

³⁶⁵ Sentencia C-737 de 2001.

³⁶⁶ Sentencia C-801 de 2003, C-1147 de 2003, C-1152 de 2003 y C-370 de 2004.

³⁶⁷ Sentencia C-816 de 2004.

³⁶⁸ Sentencia C-400 de 2005, C-576 de 2006 y C-633 de 2016.

³⁶⁹ Sentencia C-141 de 2010.

³⁷⁰ Sentencia C-685 de 2011.

³⁷¹ Sentencia C-490 de 2011.

³⁷² Sentencia C-285 de 2014.

³⁷³ Sentencias C-337 de 2015, C-106 de 2016 y C-057 de 2017.

³⁷⁴ Sentencias C-337 de 2015 y C-047 de 2017.

³⁷⁵ Sentencia C-451 de 2020.

objecciones gubernamentales;³⁷⁶ (xvi) la violación del principio de sostenibilidad financiera del sistema pensional;³⁷⁷ y (xvii) la presencia de vicios de competencia por parte del constituyente derivado para afectar los ejes axiales de la Constitución Política.³⁷⁸

409. En todos estos casos el remedio judicial consiste en la declaratoria de inexecutable de las normas viciadas; sin embargo, la Corte no ha mantenido un criterio uniforme sobre si los proyectos o leyes enjuiciados deberían declararse parcial o integralmente inexecutable. Por ejemplo, en las Sentencias C-760 de 2001, C-370 de 2004 y C-481 de 2019 las decisiones de inexecutable tuvieron alcances distintos, pese a que las situaciones fácticas fueron parecidas, en torno a que se vulneró el principio de publicidad que sirve como presupuesto del debate y afecta la satisfacción del principio de consecutividad. Para optar por uno u otro camino, la Corte ha tomado en consideración aspectos como la cantidad, proporción e importancia de los artículos afectados; la separabilidad de las normas viciadas; y los efectos económicos ocasionados por la decisión.

410. Ahora bien, los argumentos esbozados en la jurisprudencia para justificar la insubsanabilidad de los vicios han sido: (i) la imposibilidad de rehacer un paso o etapa fundamental en la formación de la ley; (ii) el respeto por la formación de la voluntad legislativa; (iii) la dificultad de retrotraer la ley hasta una etapa muy precaria o inicial del procedimiento; (iv) la intensificación en el ejercicio del control de constitucionalidad en virtud de la materia regulada, como por ejemplo cuando se trata de normas de contenido tributario o sobre manifestación de la voluntad popular; (v) la constatación de un vicio de elusión del debate; (vi) la no conformación de la voluntad política según la etapa del proceso en la que se concretó la falla; y (v) el incumplimiento de los términos constitucionales para la culminación de determinados actos.

411. En adición, se observa que la Corte ha sido más propensa a categorizar como subsanables los vicios hallados en ejercicio del control previo de constitucionalidad, principalmente respecto de las leyes aprobatorias de tratados internacionales y trámite de objeciones gubernamentales, debido a que se trata de proyectos de ley que aún se encuentran en trámite. También se evidencia que es más factible que el vicio sea subsanable cuando ha ocurrido en una etapa avanzada del proceso legislativo, de tal forma que la orden de rehacer no abarque una parte muy significativa de este. Igualmente, se advierte que, a través del tiempo la Corte ha endurecido o estrechado el control, volviéndose más exigente con el cumplimiento de los requisitos, presupuestos y reglas propias de la actividad legislativa -excepto cuando se realiza una segunda votación respecto de una iniciativa que no fue inicialmente negada, pero no alcanzó la mayoría exigida, supuesto en el cual la Corte dejó de considerar que ello configuraba un vicio de inconstitucionalidad.

³⁷⁶ Sentencia C-451 de 2020.

³⁷⁷ Sentencia C-451 de 2020.

³⁷⁸ Sentencia C-141 de 2010.

412. De la síntesis precedente se observa que se ha empleado un criterio unánime a través del tiempo en algunos asuntos. De una parte, la Corte ha mantenido una línea invariable sobre la subsanabilidad del incumplimiento de los tiempos que deben transcurrir entre la realización de los debates y del incumplimiento del requisito de votación nominal y pública en el trámite de las objeciones gubernamentales. Así mismo, la Corte Constitucional ha reiterado la imposibilidad de subsanar vicios de elusión del debate, tanto cuando los precede una vulneración del principio de publicidad, como cuando se trata de la aparición de asuntos novedosos en una etapa avanzada del proceso legislativo, excepto cuando la afectación recae sobre las actuaciones de la comisión de conciliación, supuesto en el cual el vicio puede ser subsanable. Otros ejemplos de estabilidad en la jurisprudencia son la insubsanabilidad de los vicios derivados del juicio de sustitución y de los actos derivados de las reuniones extraordinarias del congreso convocadas sin el lleno de los requisitos legales y constitucionales.

413. También se evidencia que en algunas situaciones similares la Corte ha adoptado soluciones disímiles. Un ejemplo de la no existencia de una línea jurisprudencial clara sobre la posibilidad o no de subsanar los vicios es cuando el Congreso no acredita que las iniciativas hayan sido aprobadas con las mayorías requeridas. En este caso, se observa que la Corte inició considerando que se trataba de un vicio subsanable y luego determinó lo contrario.

414. Adicionalmente, la Corporación ha usado el *distinguishing* en la aplicación del precedente, al identificar ligeras diferencias fácticas entre los casos que dan lugar a la no aplicación de las reglas jurisprudenciales previamente empleadas. Así, por ejemplo, en los supuestos en los que se ha presentado el texto incompleto de un tratado internacional, la solución ha variado en función de quién cometió el error involuntario. Sumado a ello, la Sentencia C-285 de 2014 reconoció que el juicio debía ser más estricto que el desarrollado en la Sentencia C-255 de 1996. Otro asunto en el que la jurisprudencia ha hecho numerosas distinciones es cuando hay fallos en los anuncios previos.

415. A partir de lo expuesto, se resalta que para los supuestos de elusión del debate que ocasionan una vulneración del principio de consecutividad por ausencia de trámite de la iniciativa legislativa en la totalidad de instancias requeridas para que se convierta en ley de la República, y más aún cuando lo precede una falta de publicidad, existen reglas constitucionales, estatutarias y jurisprudenciales claras e invariables sobre el carácter insubsanable de este tipo de vicios, debido a que acarrear la violación de las garantías fundamentales; a que la orden de devolución implicaría que se rehaga una etapa estructural del proceso; y a que no se acreditó una adecuada formación de la voluntad legislativa que deba ser resguardada. La única excepción presente en la jurisprudencia es cuando la etapa tergiversada es la de la conciliación.

416. En suma, los vicios de fondo son las irregularidades que se predicán del contenido de la ley, de una o varias de sus disposiciones, que son contrarias al texto constitucional. Así, por ejemplo, constituyen vicios materiales la violación del principio de unidad de materia, el desconocimiento de la reserva de ley estatutaria u orgánica, los problemas de competencia en cuanto ésta constituye un presupuesto esencial para acceder a las formas legales, e incumplir el deber de manifestar la voluntad política en el sentido de aprobar o negar una iniciativa, lo cual configura una elusión material del debate.³⁷⁹

417. Ahora bien, el incumplimiento de algún requisito del procedimiento legislativo no siempre tiene como efecto la declaratoria de inconstitucionalidad o inexecutable de la norma objeto de control. Conforme a los principios de *instrumentalidad de las formas, corrección de las formas*³⁸⁰ e *in dubio pro legislatoris*,³⁸¹ la Corte ha diferenciado los vicios de procedimiento de las irregularidades irrelevantes.

418. La Sentencia C-340 de 2024 recordó que una irregularidad irrelevante es aquella omisión o incumplimiento de una exigencia de forma que “*no vulnera ningún principio ni valor constitucional, y en especial no llega a afectar el proceso de formación de la voluntad democrática en las cámaras, ni desconoce el contenido básico institucional diseñado por la Carta.*”³⁸² Por ello, es deber de la Corte dilucidar cuál es el fin sustancial y constitucional que se encuentra protegido por las normas de procedimiento violadas. Estos pueden ser la *preservación de la voluntad de las mayorías*, en los casos en que se afecta el quórum deliberativo o decisorio, o el principio de consecutividad; la *salvaguarda de los derechos de las minorías*, en los casos en que se afectan las reglas relacionadas con las votaciones o las disposiciones que imponen una obtención de una mayoría para la aprobación de un proyecto; la *protección del principio de publicidad*, cuando se incumplen las regulaciones respecto de la publicación de las iniciativas, la divulgación de los informes de ponencia y de las proposiciones, el sistema de votación adoptado por las cámaras y el cumplimiento del requisito del anuncio previo de votación; y la *garantía del pluralismo, la participación y la diversidad*, en los casos en que no se observan los mandatos relacionados con el ejercicio de la iniciativa ciudadana y el respeto de los derechos y garantías de la oposición.³⁸³

³⁷⁹ Sentencia C-1161 de 2000, citada en la Sentencia C-400 de 2011.

³⁸⁰ Numeral 2 del artículo 2 de la Ley 5 de 1992: «En la interpretación y aplicación de las normas del presente Reglamento, se tendrán en cuenta los siguientes principios: [...]. 2. **Corrección formal de los procedimientos.** Tiene por objeto subsanar los vicios de procedimiento que sean corregibles, en el entendido de que así se garantiza no sólo la constitucionalidad del proceso de formación de las leyes, sino también los derechos de las mayorías y las minorías y el ordenado adelantamiento de las discusiones y votaciones» [negrilla fuera del texto original]. Al respecto, se pueden consultar las sentencias C-481 de 2019, C-633 de 2016 y C-134 de 2014.

³⁸¹ En varias oportunidades, la Corte ha aplicado el principio *in dubio pro legislatoris*, conforme con el cual, en caso de duda razonable sobre la ocurrencia de un vicio de procedimiento, aquella debe ser resuelta a favor de la decisión mayoritaria adoptada por un cuerpo deliberante, como lo es el Congreso de la República. Sobre este tema se pueden consultar, entre otras, las siguientes Sentencias: C-298 de 2016; C-786, C-367, C-332, C-457 y C-076 de 2012; C-941 y C-608 de 2010, y C-031 de 2009.

³⁸² Sentencia C-737 de 2001, citada en la Sentencia C-340 de 2024.

³⁸³ Sentencia C-340 de 2024.

419. Una vez se ha identificado un vicio de procedimiento, debe verificarse si el Congreso adoptó las medidas necesarias para enmendar el vicio o si se debe entenderse subsanado en desarrollo del trámite legislativo subsiguiente. Si no lo hizo, también debe identificarse la posibilidad de devolver el proyecto de ley para que se subsane el vicio, como lo dispone el artículo 241 de la Constitución. Este, a su turno, fue desarrollado por el Decreto-Ley 2067 de 1991 en su artículo 45, prevé:

“Cuando la Corte encuentre vicios de procedimiento subsanables en la formación del acto sujeto a su control, ordenará devolverlo a la autoridad que lo profirió para que dentro del término que fije la Corte, de ser posible, enmiende el defecto observado. Subsanado el vicio o vencido el término, la Corte procederá a decidir sobre la constitucionalidad del acto. // Dicho término no podrá ser superior a treinta días contados a partir del momento en que la autoridad esté en capacidad de subsanarlo.”

420. En el mismo sentido, el artículo 202 de la Ley 5° de 1992 señala lo siguiente:

“Vicios Subsanables. Cuando la Corte Constitucional encuentre, en la formación de la ley o del acto legislativo, vicios de procedimiento subsanables, ordenará devolver el proyecto, la ley o el acto legislativo a las Cámaras Legislativas para que, de ser posible, enmiende el defecto observado. En este evento se dará prioridad en el Orden del Día. Subsanado el vicio dentro de los treinta (30) días siguientes a su devolución, se remitirá a la misma Corte para que decida definitivamente sobre su exequibilidad.”

421. Tal posibilidad concreta el principio de conservación del derecho y es una manifestación del principio democrático. Esto, puesto que permite que sea directamente el Congreso el órgano que subsane los yerros constitucionales en los que haya incurrido. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que esta posibilidad ha de ejercerse de forma razonable. No puede implicar la repetición completa del procedimiento legislativo.³⁸⁴ Al respecto, en la Sentencia C-760 de 2001, esta Corporación aclaró que *“el sistema jurídico sólo admite subsanar vicios que originan la invalidez de las actuaciones reglamentarias sobre la base de la existencia de los mismos actos que van a ser subsanados. En otras palabras, sólo es posible subsanar vicios de trámite sobre la base de un trámite que efectivamente se ha llevado a cabo.”*

422. Bajo este contexto, se ha determinado las condiciones que hacen que un vicio en el proceso de formación legislativa sea subsanable. Una de ellas se presenta cuando el vicio existió, pero fue convalidado. En estos casos, en función de la prevalencia del derecho sustancial, no tiene sentido que la Corte declare la inconstitucionalidad de la disposición acusada. También puede ocurrir que un vicio haya existido y no hubiese sido convalidado, pero la Corte pueda constatar que puede

³⁸⁴ Auto 089 de 2005.

ser subsanado durante la revisión de constitucionalidad de la ley. En tal evento, la Carta expresamente establece que el juez constitucional debe devolver la norma sujeta a control a la autoridad que lo profirió para que, de ser posible, ésta proceda a subsanarlo. Finalmente, puede ocurrir que existan vicios en el proceso de formación de la ley, y que éstos no hayan sido convalidados en el trámite legislativo, pero pueden ser subsanados por la misma Corte Constitucional, al pronunciarse ésta sobre la norma en cuestión. Por ejemplo, cuando a una ley ordinaria se le ha dado el trámite de una ley orgánica. En aquellos casos, la Corte puede constatar que se trata materialmente de una ley de naturaleza ordinaria y declarar su constitucionalidad bajo tal entendido.

423. Sin embargo, no todo vicio es subsanable. Es necesario que, cuando menos, se haya cumplido con las etapas estructurales de tal procedimiento, puesto que la omisión de éstas –por ejemplo, la pretermisión de los debates ante alguna de las cámaras–, hace imposible que se consolide un procedimiento legislativo.³⁸⁵ De igual forma, si el vicio consiste en el ejercicio de las funciones propias de la rama legislativa fuera de las condiciones constitucionales o que desconozcan las garantías constitucionales fundamentales, el vicio será insubsanable.³⁸⁶ Por ejemplo, cuando se ignoran los derechos de las minorías y el principio democrático, las reglas de procedimiento propias de cada tipo de ley, o la evolución del debate a lo largo del trámite.

424. En suma, el principio de instrumentalidad de las formas supone que no toda irregularidad en el trámite de una ley conlleva su inexequibilidad. Es necesario que previamente, se verifique si el vicio es de suficiente entidad para afectar la validez de la ley. Si es así, debe identificarse si el vicio se convalidó, si es posible devolver la ley al Congreso para que subsane el vicio, si la Corte misma puede subsanar el vicio en su providencia. Con todo, si el vicio consiste en la anulación de una de las etapas estructurales del procedimiento legislativo o desconoce las garantías constitucionales fundamentales, el vicio será insubsanable.

B. El caso sometido a consideración de la Corte: El proceso de formación de la ley demandada y análisis del primer cargo

425. El proyecto de Ley fue radicado el 21 de marzo de 2023 ante el Senado de la República. El proyecto -que se publicó en la Gaceta 435 de 2023- tuvo iniciativa gubernamental por conducto de la Ministra del Trabajo y fue repartido a la Comisión Séptima Constitucional Permanente. A continuación, se describirá el iter legislativo de dicho proyecto que dio origen a la Ley 2381 de 2024, haciendo especial énfasis en lo que aconteció en la plenaria de la Cámara de Representantes. Esto obedece a que el presunto vicio en el procedimiento que reprocha la actora se presentó en esa instancia.

³⁸⁵ Sentencia C-737 de 2001.

³⁸⁶ Sentencia C-153 de 2022, citada en la Sentencia C-340 de 2024.

Trámite surtido en primer debate en la Comisión Séptima del Senado de la República

426. Una vez el texto fue trasladado a la Comisión Séptima del Senado de la República, su Mesa Directiva designó como ponentes a los senadores Norma Hurtado Sánchez, Honorio Miguel Henríquez Pinedo, Nadia Georgette Blal Scaff, Martha Isabel Peralta Epieyú, Miguel Ángel Pinto Hernández, Ana Paola Agudelo García, Sor Berenice Bedoya Pérez, Omar de Jesús Restrepo Correa, Beatriz Lorena Ríos Cuéllar y Polivio Leandro Rosales Cadena.³⁸⁷

427. En el lapso que transcurrió entre la designación de los anteriores senadores como ponentes, y la presentación de los respectivos informes de ponencia para ser discutidos en la Comisión Séptima del Senado de la República se llevaron a cabo tres audiencias públicas³⁸⁸ y 4 mesas técnicas.³⁸⁹ De cualquier manera, y luego de haber solicitado dos prórrogas para allegar el informe de ponencia,³⁹⁰ los senadores designados para ello lo presentaron el 30 de mayo de 2023. Este informe se publicó en la Gaceta 575 de 2023. En dicha Comisión Permanente, el proyecto se discutió y votó el 8, el 13 y el 14 de junio de 2023. El texto aprobado finalmente por la Comisión se publicó en la Gaceta 839 de 2023.³⁹¹

Trámite surtido en el segundo debate ante la Plenaria del Senado de la República

428. Los mismos senadores que actuaron como ponentes en la Comisión Séptima del Senado de la República, fueron designados, por la Mesa Directiva de la referida Comisión, para ser los ponentes del proyecto ante la plenaria de esa Corporación.³⁹² En esta instancia, también se realizaron dos sesiones técnicas³⁹³ antes de que se presentara el respectivo informe de ponencia. En las sesiones se discutieron aspectos relacionados con los “beneficios para las mujeres”³⁹⁴ la “incorporación de las

³⁸⁷ Congreso de la República. Gaceta 700 de 2024. Págs. 1-5.

³⁸⁸ *Ibidem*. En esta Gaceta se informa que las audiencias se realizaron en las siguientes fechas: “1. El 09 de mayo de 2023 en Bogotá. 2. El 10 de mayo de 2023 en Bogotá. 3. El 15 de mayo de 2023 en Cúcuta”.

³⁸⁹ *Ibidem*. En esta Gaceta se informa que las mesas técnicas se realizaron en las siguientes fechas: “1. El 04 de mayo de 2023 con las Unidades de Trabajo Legislativo. 2. El 05 de mayo de 2023 con las Unidades de Trabajo Legislativo. 3. El 08 de mayo de 2023 entre las Unidades de Trabajo Legislativo y el Ministerio del Trabajo. 4. El 11 de mayo de 2023 entre las Unidades de Trabajo Legislativo, el Ministerio del Trabajo y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público”.

³⁹⁰ *Ibidem*. Prórrogas concedidas por la mesa directiva del Senado de la República el 3 de mayo de 2023 y el 19 de mayo de 2023.

³⁹¹ *Ibidem*.

³⁹² *Ibidem*. Se incluyó como ponente al senador Fabián Díaz Plata.

³⁹³ *Ibidem*. “1. El 09 de agosto de 2023 entre las Unidades de Trabajo Legislativo, el Ministerio de Trabajo y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público. 2. El 11 de agosto de 2023 entre las Unidades de Trabajo Legislativo, el Ministerio del Trabajo, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y Colpensiones”.

³⁹⁴ *Ibidem*.

disposiciones de la Sentencia C-197 de 2023”,³⁹⁵ el “fondo de ahorro del pilar contributivo”,³⁹⁶ el “régimen de transición”,³⁹⁷ y la “ventana pensional y rectoría del sistema a cargo de Colpensiones”.³⁹⁸

429. Al mismo tiempo, se realizó una audiencia pública el 11 de septiembre de 2023, y *“se realizaron 6 mesas técnicas de trabajo, en las que se destacan la participación de Unidades de Trabajo Legislativo, Ministerio del Trabajo, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Colpensiones y Asofondos, en los que abordaron los siguientes ejes temáticos: (i) Pilar Semicontributivo (ii) beneficios para las mujeres (iii) incorporación de las disposiciones de la Sentencia C-197 de 2023, (iv) Fondo del Ahorro de Pilar Contributivo, (v) Régimen de transición y (vi) Rectoría del Sistema a cargo de Colpensiones”.³⁹⁹*

430. Tras ello se radicó, el 4 de octubre de 2023, el informe de ponencia para segundo debate. El texto se publicó en la Gaceta 1423 de 2023 y, antes de que se iniciara su discusión, se desarrolló otra audiencia pública (26 de marzo de 2024) y tuvo lugar una nueva sesión informal (2 de abril de 2024). En esas reuniones se discutieron aspectos técnicos de la reforma.⁴⁰⁰

431. Después, frente al proyecto se presentaron dos ponencias negativas⁴⁰¹ y una alternativa.⁴⁰² Todas ellas se negaron en la sesión que se desarrolló, en la plenaria del Senado de la República, el 15 de abril de 2024. Al mismo tiempo, la plenaria aprobó, con 49 votos a favor y 33 en contra, el informe de ponencia positivo. En esa medida, la discusión y votación del proyecto y su articulado se llevó a cabo en las sesiones del 16, 17, 22 y 23 de abril de 2024. El texto definitivo aprobado en esa instancia se publicó en la Gaceta 497 de 2024.⁴⁰³

432. Surtido el Primero y Segundo Debate en la Comisión Séptima Constitucional Permanente y en la Plenaria del Senado de la República, respectivamente, el proyecto fue remitido a la Cámara de Representantes en la cual se cumplió el siguiente trámite.

Trámite en primer debate surtido en la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes

³⁹⁵ *Ibidem.*

³⁹⁶ *Ibidem.*

³⁹⁷ *Ibidem.*

³⁹⁸ *Ibidem.*

³⁹⁹ *Ibidem.*

⁴⁰⁰ *Ibidem.*

⁴⁰¹ *Ibidem.* Por parte de “Beatriz Lorena Ríos Cuéllar del Partido Colombia Justa Libres y otra por el Senador, Honorio Henríquez del Centro Democrático”

⁴⁰² *Ibidem.* Por parte de Norma Hurtado Sánchez.

⁴⁰³ *Ibidem.*

433. A continuación, el proyecto pasó a la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes. Allí el 10 de mayo de 2024, la Mesa Directiva designó como ponentes a los representantes Martha Lisbeth Alfonso Jurado, Héctor David Chaparro Chaparro, Juan Felipe Corzo Álvarez, Alfredo Mondragón Garzón, Betsy Judith Pérez Arango, Jorge Alexander Quevedo Herrera, Germán José Gómez López, Víctor Manuel Salcedo Guerrero, Juan Carlos Vargas Soler y Leider Alexandra Vásquez Ochoa.⁴⁰⁴

434. Antes de que se rindiera el respectivo informe de ponencia, el 14 de mayo de 2024 se realizó una nueva audiencia pública.⁴⁰⁵ El 17 de mayo siguiente, se radicó la ponencia para surtir el Primer Debate en la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes. La ponencia aludida se publicó en la Gaceta 603 de 2024. La discusión y votación del texto y su articulado se dio durante los días 21, 22 y 23 de mayo de 2024.

435. En el proyecto que aprobó la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes, se hicieron algunos ajustes al texto aprobado por el Senado de la República en su plenaria. Estos ajustes se relacionaron con diversos temas, algunos de ellos fueron los siguientes: (i) la pensión anticipada de vejez para padres con hijos en condición de invalidez; (ii) las comisiones que recibirían los fondos del pilar individual, y (iii) la obligatoriedad de los aportes al fondo de solidaridad pensional, a cargo de personas que devenguen más de 19 salarios mínimos. Asimismo (iv) se modificaron las reglas sobre el pago de la indemnización sustitutiva de pensión de vejez para quienes cuenten con menos de 300 semanas cotizadas, y (v) se mejoró el IBL de la pensión de invalidez. En la Gaceta 700 de 2024 se encuentra la versión aprobada por la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes, así como las modificaciones que, frente a ese texto, propusieron los coordinadores ponentes a la plenaria de la Cámara de Representantes.⁴⁰⁶

Trámite en segundo debate surtido ante la plenaria de la Cámara de Representantes

436. Como se ha anticipado, en este apartado se hará mayor énfasis en lo ocurrido en la plenaria de la Cámara de Representantes, porque es allí donde tuvo lugar el presunto vicio de procedimiento indicado por la demandante. Con el objeto de resolver el problema jurídico que se ha planteado era absolutamente necesario estudiar de modo pormenorizado lo que allí ocurrió.

437. Inicialmente, valga advertir que, para su discusión en la plenaria de la Cámara de Representantes, se publicaron dos informes de ponencia: el primero es un informe positivo, que se publicó en la Gaceta 700 de 2024; y el segundo es un informe

⁴⁰⁴ *Ibidem.*

⁴⁰⁵ *Ibidem.*

⁴⁰⁶ *Ibidem.*

negativo que, a su turno, fue publicado en la Gaceta 717 de 2024. Así las cosas, la discusión del proyecto fue anunciada el 5 de junio de 2024, e inició en la tarde del 11 de junio siguiente.⁴⁰⁷

e) Sesión del 11 de junio de 2024

438. Para empezar, algunos representantes pidieron realizar una nueva audiencia pública con el fin de tratar temas técnicos del proyecto de Ley. En ese sentido se pronunciaron, por ejemplo, los representantes Jairo Humberto Cristo Correa y Luis Miguel López. Igualmente, algunos representantes sugirieron que la realización de esta audiencia implicaba la suspensión de la discusión del proyecto. No obstante, otros representantes se opusieron a esa idea, como Martha Lisbeth Alfonso Jurado (ponente), argumentando que la Ley 5 de 1992 no establecía que dicha suspensión fuese necesaria. Además, se resaltó que en tanto se acercaba el fin de la legislatura, resultaba imperioso iniciar el debate del proyecto. En ese sentido se acordó que la audiencia y la discusión del proyecto se adelantarían a un mismo tiempo. Del mismo modo, la representante Adriana Carolina Arbeláez presentó una moción de orden con el objeto de que la plenaria discutiera, en primer lugar, los actos legislativos cuyo debate estaban pendientes. Empero, esa proposición se negó.⁴⁰⁸

439. En el quinto orden del día, la Mesa Directiva informó que el proyecto de ley en cuestión sería discutido. Una vez se señaló lo anterior, la representante Adriana Carolina Arbeláez Giraldo intervino para indicar que la bancada del Partido Cambio Radical se retiraría del recinto, dado que no se podía iniciar el debate sin antes realizar la audiencia pública que estaba prevista para el 12 de junio de 2024. La representante Piedad Correal Rubiano también informó que la bancada del Partido Liberal se retiraría, pero por otra razón: porque no se había dado trámite las recusaciones que se habían formulado contra algunos representantes. Otros congresistas pidieron aplazar el debate por las mismas razones.⁴⁰⁹

440. Ante esto, el secretario citó la Sentencia C-294 de 2021 para, con fundamento en ella, informar a los congresistas que las recusaciones presentadas por los ciudadanos no tenían la virtualidad de suspender un trámite legislativo. Por tanto, indicó que la discusión del proyecto podía seguir su curso mientras la Comisión de Ética se encargaba de resolver dichas recusaciones, de conformidad con sus competencias. Esto, por supuesto, generó la oposición de una parte de la plenaria. El representante Óscar Leonardo Villamizar Meneses, por ejemplo, indicó que “*si los*

⁴⁰⁷ Expediente D-15.989. Documento del 5 de septiembre de 2024, denominado “*Respuesta a Oficio de Pruebas*”. Remitido por la Secretaría General de la Cámara de Representantes. Ver transcripción de la sesión del 5 de junio de 2024. Folios 346-402.

⁴⁰⁸ *Ibidem*. Ver transcripción de la sesión del 11 de junio de 2024. Folios 403-462.

⁴⁰⁹ *Ibidem*. El representante Luis Miguel López Aristizábal intervino para indicar que el debate del proyecto de ley debía aplazarse hasta tanto no se adelantara la audiencia que estaba pendiente, y no se resolvieran las recusaciones presentadas contra algunos representantes. En el mismo sentido se pronunciaron los representantes Hernán Darío Cadavid Márquez, Juan Daniel Peñuela Calvache (a nombre del partido conservador), Hernando Guida Ponce (a nombre del partido de la U). El representante Juan Carlos Lozada Vargas también apoyó la solicitud de aplazamiento del debate.

*congresistas se retiran de esta discusión es porque cada uno de nosotros queremos que se nos resuelvan esas recusaciones en la Comisión de Ética y nada nos obliga a quedarnos sin que nos resuelvan la situación jurídica”.*⁴¹⁰ A partir de esta intervención se escucharon opiniones en favor y en contra de la suspensión del debate, y algunos congresistas se acusaron mutuamente de querer dilatar la discusión.⁴¹¹ De cualquier manera, el estudio del proyecto siguió su curso.

441. Enseguida, la Mesa Directiva informó que se procedería con la votación de varios impedimentos que habían sido presentados, agrupándolos en diversos bloques. En ese orden, se anunciaron los impedimentos de Gilberto Bayardo Betancourt Pérez, Óscar Sánchez León, Armando Zabaraín de Arce, Ana Paola García Soto y Ruth Amelia Caicedo. Sin embargo, estos no se alcanzaron a votar en la sesión del 11 de junio, dado que la misma se suspendió. El proyecto se anunció para el 12 de junio de 2024.⁴¹²

f) Sesión del 12 de junio de 2024

442. La jornada inició con la presentación de diversas constancias. Luego se verificó el quorum y se procedió con la lectura del orden del día. El cuarto punto era el relativo a la discusión del proyecto de ley en cuestión.⁴¹³

443. Dado que ese mismo día se estaba surtiendo la audiencia pública sobre los aspectos técnicos de la reforma pensional, los representantes Andrés Forero y Mauricio Parodi solicitaron excluir del orden del día la discusión del proyecto. Otra de las razones para solicitar esto obedeció a que las recusaciones formuladas contra los congresistas no se habían resuelto de fondo. Nuevamente, sobre este punto, se presentó el mismo debate que había tenido lugar el día anterior: unos congresistas sostuvieron que aplazar el debate era necesario, y otros se opusieron a esa idea indicando que aquella no era más que una maniobra dilatoria.⁴¹⁴ De cualquier manera,

⁴¹⁰ *Ibidem.*

⁴¹¹ *Ibidem.* El congresista David Ricardo Racero Mayorga hizo un llamado a la plenaria para discutir y votar el proyecto. El representante Gabriel Ernesto Parrado Durán indicó que la oposición pretendía eludir la discusión del proyecto. En el mismo sentido se pronunciaron los representantes Alfredo Mondragón Garzón, Luis Alberto Albán Urbano y Olga Lucia Velásquez Nieto. A esto respondió el representante Jhon Jairo Berrio López, diciendo lo siguiente: “*Presidente de manera irrespetuosa han tratado a la oposición en el día de hoy diciendo que a punto de artimañas y triquiñuelas estamos parando el debate de la reforma hasta ya hacen un listado de 5 acciones y las enumeran uno por uno y yo sí quisiera que nos dijeran cuál de esas acciones está por fuera de los parámetros jurídicos y los parámetros legales es que esas son las herramientas que tenemos nosotros como oposición herramientas que nos entrega la constitución a nosotros que hoy somos minoría en el Congreso de la República*”.

⁴¹² *Ibidem.*

⁴¹³ *Ibidem.* Ver transcripción de la sesión del 12 de junio de 2024. Folios 464-500.

⁴¹⁴ *Ibidem.* Sobre esto, la representante Martha Lisbeth Alfonso Jurado intervino para sostener que las recusaciones debían ser resueltas por la Comisión de Ética del Congreso de la República, pero que mientras se resolvía ello, el debate no podía suspenderse. En segundo lugar, indicó que la audiencia que se estaba desarrollando podía seguir su curso de manera paralela a la sesión en la plenaria de la Cámara de Representantes. Además, llamó la atención sobre el hecho de que la audiencia no se programara antes, y solo se hiciera específicamente cuando el debate había iniciado en la plenaria. A la solicitud de aplazar el debate la llamó una maniobra de dilación. A esto contestó el representante Óscar Darío Pérez Pineda, para decir que “*la verdadera jugadita es tener como muletilla que dice que la reforma pensional le urge al pueblo colombiano por el pilar solidario*”. Luego de ello intervino el representante John Edgar Pérez Rojas, para decir que apoyaba la proposición que buscaba modificar el orden del día. Al respecto, indicó lo siguiente: “*(...) eso quiero dejar un tema claro en esta plenaria y es que ese cuento de las jugaditas es un cuento*”.

sometida a votación la proposición que buscaba la modificación del orden del día, la misma fue negada.

444. Luego de ello, y tras discutir otros proyectos de ley, llegó el momento para debatir y votar el proyecto de la reforma pensional. Con todo, nuevamente intervino la representante Piedad Correal Rubiano, para decir que se retiraba y no participaba de la discusión de la reforma hasta que se resolviera la recusación que cursaba en la Comisión de Ética.⁴¹⁵

445. El estudio del proyecto inició con la votación de impedimentos, y ello se hizo por bloques. Habiéndose decidido de esta manera los impedimentos señalados, la sesión finalizó y el proyecto se anunció para ser discutido el 13 de junio de 2024.⁴¹⁶

g) Sesión del 13 de junio de 2024

446. Inicialmente se presentaron algunas constancias, se confirmó el quorum, y se indicó por parte de la Mesa Directiva que la discusión de la reforma pensional sería el tercer punto del orden del día.⁴¹⁷

447. Una vez inició la discusión del proyecto de ley, el secretario leyó las proposiciones presentadas por representantes a la Cámara. Algunas de ellas pedían que el contenido del proyecto se votara de manera nominal y revisando artículo por artículo.⁴¹⁸ Otras pedían que el proyecto se votara de manera electrónica, y solo se permitiera el voto manual de manera absolutamente excepcional.⁴¹⁹

448. Frente a estas últimas proposiciones, la representante Martha Alfonso se opuso. Señaló que la Ley 5 de 1992 permitía votar bloques de artículos siempre que frente a ellos no existiera proposición alguna. Además, señaló que al votar artículo por artículo se ralentizaba el proceso de manera innecesaria. Acto seguido, tomó la palabra el representante Modesto Enrique Aguilera Vides para pedir que las proposiciones presentadas se votaran una por una, y no en bloque. Luego se leyó una proposición, suscrita por Katherine Juvinao y otros representantes,⁴²⁰ en la que se

mandado a recoger mire Presidente retirarse del recinto desbaratar el quórum es un derecho reconocido por la Corte Constitucional y ese cuentico de estarle diciendo a la gente que es que a nosotros nos pagan para quedarnos aquí a trabajar a nosotros no nos paga el presidente Petro a nosotros nos paga el pueblo con sus impuestos y aquí estamos defendiendo los derechos de la gente y si defender ese derecho implica retirarse del recinto lo vamos a hacer es una forma también de protestar y de impedir que expropien los ahorros pensionales de los colombianos olvidense que con ese cuento nos van a tener aquí sentados nosotros estamos utilizando un mecanismo válido y reconocido por la Corte Constitucional así que si tenemos que salirnos para evitar que se apruebe la reforma lo vamos a hacer lo vamos a dejar aquí claro y vamos a decir cuáles son las justificaciones”.

⁴¹⁵ *Ibidem.*

⁴¹⁶ *Ibidem.*

⁴¹⁷ Congreso de la República. Gaceta 1249 de 2024.

⁴¹⁸ *Ibidem.* Algunas de esas proposiciones fueron presentadas por Alfredo Mondragón, Juan Espinal, Juan Daniel Peñuela, Jhon Jairo Berrio Hernán Cadavid, Yulieth Sánchez, Betsy Pérez, Miguel Polo Polo y José Jaime Uscátegui, entre otros.

⁴¹⁹ *Ibidem.* José Jaime Uscátegui Pastrana y Hugo Danilo Lozano.

⁴²⁰ *Ibidem.* Jennifer Pedraza Daniel Carvalho Katherine Miranda y Alejandro García.

solicitó discutir y votar, en primer lugar, el artículo 94 de la ponencia, que se refería a la vigencia del sistema que se estaba creando.

449. Sin haberse decidido nada aún en lo relacionado con las proposiciones leídas, la Mesa Directiva propuso votar los impedimentos que se hallaban pendientes. Al tiempo que se votaron los impedimentos, el secretario informó sobre nuevas recusaciones que habían sido formuladas contra varios representantes a la Cámara.⁴²¹ Ante esto, el representante Elkin Ospina indicó que se retiraría del recinto tras haberse formulado una recusación en su contra. De otro lado, el secretario también añadió que la Comisión de Ética había resuelto otro número importante de recusaciones, y que las había negado.⁴²²

450. Luego de informar lo anterior, el secretario recordó que el proyecto tenía una ponencia de archivo que había sido publicada en la Gaceta No. 717 de 2024.⁴²³ En el mismo sentido, resaltó que también existía una proposición de archivo.⁴²⁴ Por ello, le dio la palabra a la representante Betsy Pérez, para que se pronunciara sobre el informe de ponencia negativo. La representante intervino expresando (i) que la reforma planteada no resolvía los graves inconvenientes del sistema pensional actual. (ii) Que el pilar solidario no aumentaba la cobertura pensional. (iii) Que en el Proyecto de Ley No. 074 del 2022 (Cámara) y 264 de 2023 (Senado) ya se había aprobado la renta básica para los adultos mayores y que por eso era innecesario el pilar solidario. (iv) Que la reforma tiene graves problemas de sostenibilidad financiera. (v) Que el problema de fondo era que la gente no se estaba pensionando en el país debido a la importante informalidad que existía; aspecto no revisado en la reforma. (vi) Que esta situación se agravaba por el envejecimiento de la población y la escasa tasa de natalidad actual. Y (vii) que la reforma limitaba de manera ostensible el derecho a la libertad de elección de régimen que tenían los ciudadanos. Sobre esto último, resaltó que los ciudadanos tienen derecho a decidir qué hacer con su dinero, y puso el ejemplo de lo beneficiosa que resulta una devolución de saldos

⁴²¹ *Ibidem*. El secretario informó al presidente que había llegado una nueva recusación, que había sido formulada por Hernando José Cotes Luna contra los Representantes Elkin Ospina, Juan Camilo Londoño, Olga Lucía Velásquez, Wilmer Castellanos, Santiago Osorio, Gloria Liliana Rodríguez y Juan Diego Muñoz. El vicepresidente dio la orden de que estas recusaciones se dirigieran directamente a la Comisión de Ética de la Cámara de Representantes para su pronta resolución.

⁴²² *Ibidem*. El secretario informó que la Comisión de Ética había negado las recusaciones presentadas por la ciudadana Adriana Forero Forero contra los representantes Daniel Restrepo, Luis Miguel López, Andrés Felipe Jiménez, Armando Zabaraín, Juan Carlos Wills Ospina, Juliana Aray, Andrés Montes, Fernando David Niño, Ángela Vergara, Ingrid Sogamoso, Juana Carolina Londoño, Mauricio Cuéllar, Alfredo Ape Cuello, Libardo Cruz, Wadith Manzur, Nicolás Barguil, Julio Roberto Salazar, Jorge Quevedo, Juan Loreto Gómez, Ruth Caicedo, Juan Daniel Peñuela, Ciro Rodríguez, Luis Eduardo Díaz, Luis David Suárez, Delcy Isaza, José Alejandro Martínez y Gerardo Yepes. A su turno, también informó que la Comisión de Ética había negado otro grupo de recusaciones, también formuladas por Adriana Forero Forero, en contra de Juan Carlos Lozada Vargas, Julián Peinado Ramírez, Luis Carlos Ochoa Tobón, María Eugenia Lopera Monsalve, Germán Rogelio Roza Anís, Jezmi Lizeth Barraza Arraut, Dolcey Óscar Torres Romero, Silvio José Carrasquilla Torres, Héctor David Chaparro, José Octavio Cardona León, Gilma Díaz Arias, César Cristian Gómez Castro, Jhoany Carlos Alberto Palacio Mosquera, Óscar Hernán Sánchez León, Andrés David Calle Aguas, Alexander Arley Bermúdez Lasso, Flora Perdomo Andrade, Kelyn Johana González Duarte, Wilmer Yesid Guerrero Avendaño, Carlos Adolfo Ardila Espinosa, Piedad Correal Rubiano, Sandra Bibiana Aristizábal Saleg, Diego Patiño Amariles, Aníbal Gustavo Hoyos Franco, Elizabeth Jay-Pang Díaz, Álvaro Leonel Rueda Caballero, Olga Beatriz González, Álvaro Henry Monedero Rivera y Leonardo de Jesús Gallego Arroyave.

⁴²³ *Ibidem*. Esta ponencia había sido presentada por los representantes Betsy Pérez y Juan Felipe Corzo.

⁴²⁴ *Ibidem*. Presentada por el representante Luis Miguel López.

en el RAIS, en comparación con la indemnización sustitutiva que paga el RPM. Finalmente, (viii) culminó indicando que Colpensiones no está preparada administrativamente para asumir los retos de la reforma pensional. En el mismo sentido se pronunció el representante Juan Manuel Corzo -quien había presentado la proposición de archivo-.⁴²⁵

451. De otra parte, el representante Luis Miguel López Aristizábal indicó que esta no era una reforma estructural, y que además generaba un déficit fiscal importante (al respecto, citó datos del Comité Autónomo de la Regla Fiscal). También indicó que la reforma desmejora las condiciones de las personas que, no estando en el régimen de transición, se pensionarán a futuro.⁴²⁶ Por último, explicó que la entrada en vigencia del sistema, en un año, sería irresponsable.⁴²⁷ El representante Andrés Eduardo Forero Molina coincidió, en su inmensa mayoría, con las anteriores intervenciones. Solo añadió que el artículo 76 de la ponencia establecía un régimen de transición sumamente laxo, que beneficiaba a las personas que hoy devengan salarios altos, y que están cobijadas por él.⁴²⁸

452. Otros representantes intervinieron para apoyar el informe de ponencia negativo y la proposición de archivo. Allí se refirieron a diversas materias, por ejemplo, (i) indicaron que el Gobierno Nacional tenía la urgencia de aprobar esta reforma de cara a las elecciones presidenciales que se celebrarían en el año 2026;⁴²⁹ (ii) explicaron que, si se retiraban del recinto algunos congresistas, esa sería una medida legítima que impediría la aprobación de una reforma pensional -en su lectura- perjudicial para el país;⁴³⁰ (iii) resaltaron que los recursos del esquema de

⁴²⁵ *Ibidem*.

⁴²⁶ *Ibidem*. Esta opinión fue compartida por José Octavio Cardona León, quien criticó especialmente el monto de la pensión que le correspondería a las personas que devengan salarios altos. Señaló que el Gobierno debía ser transparente con esos ciudadanos y decirles el valor en que, en promedio, tendría su prestación. Este representante también pidió que el umbral pasara de 2.3 salarios a 4, porque así podría asegurarse una pensión digna. Y criticó el hecho de que el tope de cotización estuviere en 25 salarios mínimos, pues lo que se cotece por encima se lo está apropiando Colpensiones. Esto, indicó, constituiría un enriquecimiento sin causa.

⁴²⁷ *Ibidem*. El representante Julio César Triana Quintero también se refirió a la incapacidad de Colpensiones para recibir los nuevos afiliados que tendrá con ocasión de la reforma. Esto considerando el número de trabajadores que tiene, y el número de afiliados que atenderá. Sobre esto también se refirieron los representantes Luz Ayda Pastrana Loaiza, Adriana Carolina Arbeláez Giraldo y Juan Fernando Espinal Ramírez. Betsy Judith Pérez Arango, a propósito de la discusión sobre la capacidad de Colpensiones para llevar a cabo la reforma, indicó que la Contraloría y la Procuraduría habían informado que esa entidad no estaba en la capacidad para ello.

⁴²⁸ *Ibidem*. El representante también añadió que a la gente le estaban modificando las reglas de juego de manera abrupta, y citó el ejemplo de quien en el RAIS hoy se puede pensionar con 1150 semanas pero que, una vez aprobada la reforma, tendrá que cumplir 1300. Esto último también fue criticado por el representante Jhon Jairo Berrío López, quien alertó sobre el hecho de que la devolución de saldos ya no tendría lugar.

⁴²⁹ *Ibidem*. El representante Hernán Darío Cadavid Márquez indicó que ya estaba al tanto de que, en la plenaria de la Cámara, se pretendía aprobar el texto del Senado de la República. Luego se dedicó criticar la ausencia del Ministro de Hacienda y Crédito Público, y a sostener que la aprobación de la reforma era una necesidad del gobierno nacional de cara a las elecciones del año 2026.

⁴³⁰ *Ibidem*. El representante John Edgar Pérez Rojas se pronunció en ese sentido. Esto dijo: ““(…) quiero a nombre de la oposición referirme a la Sentencia 780 de 2018 del Consejo de Estado y quiero reiterar mi posición acerca del ausentismo parlamentario y el retiro del recinto y quiero decirles y le permito me permito pedirle permiso Presidente para leer textualmente lo que ha dicho el Consejo de Estado se reconocen como prácticas parlamentarias válidas de la oposición la realización de protestas simbólicas la abstención del voto y el retiro motivado del recinto la abstención parlamentaria es un ejercicio válido y un derecho de la oposición también constituye en nuestro régimen actual de funcionamiento de los partidos una decisión de bancada como forma de ejercer el control político del gobierno y quiero reiterarlo porque quiero invitar a la oposición de este Congreso a que no participemos de la conformación del

ahorro voluntario serían expropiados por el Estado si se aprobaba la ponencia mayoritaria, y criticaron el hecho de que los recursos de las cuentas de ahorro individual no se pudieran heredar a futuro;⁴³¹ (v) criticaron el monto de lo que se entregaría en el pilar solidario, y lo compararon con lo que reciben quienes hacen parte del programa Jóvenes en Paz;⁴³² (vi) criticaron el hecho de que la reforma, por sus deficiencias, deba ser objeto de ajustes paramétricos en un corto plazo;⁴³³ (vii) pidieron claridad sobre la forma en que se financiaría el pilar solidario;⁴³⁴ (viii) indicaron que la reforma se debió tramitar como ley estatutaria y no como ordinaria, dadas las materias que involucraba;⁴³⁵ y (ix) señalaron que no se había valorado el impacto fiscal del artículo 77, contenido en la ponencia mayoritaria, que permitía a las personas trasladarse de régimen en un lapso de dos años.⁴³⁶

453. Finalizada esta ronda de intervenciones, el secretario sometió a votación el informe de ponencia negativo, así como la proposición de archivo. Ambas se negaron con un total de 94 votos por el no, 3 por el sí.⁴³⁷

454. Luego hubo una ronda de intervenciones más, pero estas se dirigieron, fundamentalmente, a pedir garantías para la oposición, a solicitarle al gobierno respuestas frente a las inquietudes que los congresistas habían expresado en relación con el proyecto, y a informar que apelarían la decisión de haber sometido a votación el informe de ponencia negativo.⁴³⁸ Acto seguido, ante la plenaria, intervino la Ministra del Trabajo.

quórum de esta nefasta reforma pensional que quiere expropiarle a los jóvenes de este país la posibilidad de pensionarse en un futuro ya técnicamente lo han expuesto mis compañeros que han explicado el porque (sic) a futuro el ahorro pensional de quienes somos menores de 40 años está en riesgo este gobierno instrumentalizó a los jóvenes de este país para llegar a gobernar y hoy no le quieren decir la verdad de que quieren utilizar sus ahorros pensionales para entregar subsidios que bien pudieran hacerlo con el presupuesto general de la nación para atornillarse en el poder por eso a la oposición le digo no les dé miedo abstenerse de votar ni retirarse porque es un derecho legítimo que tenemos como parlamentarios muchas gracias señor Presidente”.

⁴³¹ *Ibidem.* En ese sentido se pronunció Óscar Darío Pérez Pineda.

⁴³² *Ibidem.* En ese sentido se pronunció Adriana Carolina Arbeláez Giraldo.

⁴³³ *Ibidem.* En ese sentido se pronunció Luz Ayda Pastrana Loaiza.

⁴³⁴ *Ibidem.* El representante Hugo Danilo Lozano Pimiento se preguntó si para subsidiar el pilar solidario se tomarían los ahorros de las personas que hacen parte de los demás pilares, o si el Presupuesto General de la Nación permitía dicha financiación con suficiencia. Indicó que eso era importante porque los jóvenes debían tener claridad sobre la destinación de sus ahorros.

⁴³⁵ *Ibidem.* En ese sentido se pronunció Piedad Correal Rubiano.

⁴³⁶ *Ibidem.* En ese sentido se pronunció José Octavio Cardona León.

⁴³⁷ *Ibidem.*

⁴³⁸ *Ibidem.* John Edgar Pérez Rojas señaló que la bancada de Cambio Radical no votaría el proyecto dada la falta de garantías, pues dos ministros del Gobierno estaban muy cerca de la mesa directiva y podían incidir en la forma en que se realizaba el debate. Juan Fernando Espinal Ramírez, también pidió respeto por la oposición e informó que el Centro Democrático y Cambio Radical apelarían la votación del informe de ponencia. Pidieron que la misma se volviera a realizar. Víctor Manuel Salcedo Guerrero, cuestionó el hecho de que el Gobierno Nacional no hubiere dado respuesta a los cuestionamientos de la oposición en sus intervenciones. Luis Miguel López Aristizábal, reiteró que apeló la decisión que tomó el presidente de someter a votación el informe de ponencia negativo. David Ricardo Racero Mayorga, pidió que se ordenara el retiro de los asesores de los congresistas del recinto. Daniel Carvalho Mejía, pidió que se conminara al gobierno a contestar los cuestionamientos de la oposición. Catherine Juvinao Clavijo, pidió no retirar a los asesores, como lo había solicitado el representante Racero, y cuestionó la falta de respuestas por parte del Gobierno Nacional a la Cámara de Representantes. En este mismo sentido (pidiendo respuestas del Gobierno) se pronunciaron Jorge Rodrigo Tovar Vélez, Juan Carlos Lozada Vargas, Carlos Adolfo Ardila Espinosa, Martha Lisbeth Alfonso Jurado y Andrés Eduardo Forero Molina.

455. La Ministra señaló (i) que con la reforma no se está expropiando ahorro alguno. (ii) Que la reforma implica una modificación estructural del sistema actual, con el ánimo de ampliar su cobertura; (iii) Que la reforma es necesaria porque el sistema actual no pensiona a la población. Sobre esto, resaltó que mientras el RAIS cuenta con 18 millones de afiliados, en el mismo régimen no existen más de 318.000 pensionados; al tiempo que el RPM tiene 6 millones de afiliados, y ha pensionado a 1.714.000 personas. (iv) Que el sistema de pilares también reducía los amplios subsidios que hoy el Estado reconoce a las pensiones elevadas. (v) Que el umbral de los 2.3 salarios mínimos garantizaba pensiones dignas en el RPM, al tiempo que permitía que quien devengara más, acrecentara el valor de su pensión cotizando en el RAIS. Y (vi) que el Gobierno Nacional no podrá usar el ahorro de los colombianos, pues este se dirigirá exclusivamente a financiar pensiones.⁴³⁹

456. Una vez intervino la ministra, el secretario leyó la proposición que buscaba darle aprobación al informe de ponencia positivo. Tras esto, y luego de que algunos miembros de la oposición expresaran su descontento con la forma en que se estaba desarrollando el debate,⁴⁴⁰ se le dio la palabra a la ponente Martha Alfonso. La representante indicó (i) que la ponencia era el resultado de los acuerdos a los que se llegó, incluso, con miembros de la oposición. (ii) Que según el aval fiscal que había sido presentado en el trámite legislativo, la reforma es sostenible por los próximos 40 años. (iii) Que, aunque en los próximos 20 o 30 años es importante realizar ajustes al sistema, ello obedece al hecho de que la demografía es cambiante. Y (iv) Que la reforma tiene importantes avances, como la reducción de semanas de cotización para mujeres, o el reconocimiento de la pensión anticipada de vejez, que permite a las personas acceder a la prestación antes de tener 1300 semanas, y descontar de la mesada el valor del aporte que permitirá completar ese número mínimo de cotizaciones.⁴⁴¹

457. A partir de las anteriores intervenciones, y antes de someter a votación el informe de ponencia positivo, se escuchó a los representantes que quisieron hacer uso de la palabra. Algunos se opusieron a la reforma y (i) pidieron que se explicara si el **Departamento Administrativo para la Prosperidad Social contaba con los recursos que permitirían financiar las prestaciones del pilar solidario.**⁴⁴² (ii) Sugirieron que para otorgar subsidios a los adultos mayores no se requería una reforma pensional.⁴⁴³ (iii) Pidieron que se escuchara al Ministro de Hacienda y Crédito Público dado que era importante tener claridad sobre la viabilidad

⁴³⁹ *Ibidem.*

⁴⁴⁰ *Ibidem.* Nuevamente representantes del Centro Democrático reiteraron que se les estaba desconociendo su derecho al debido proceso. Andrés Eduardo Forero Molina volvió a pedir el retiro de los ministros que estaban ubicados al lado de la mesa directiva, y recordó que el representante Luis Miguel López había apelado la decisión de someter a votación la ponencia de archivo. Modesto Enrique Aguilera Vides reiteró el mismo punto.

⁴⁴¹ *Ibidem.*

⁴⁴² *Ibidem.* En ese sentido se pronunció Hugo Danilo Lozano Pimiento.

⁴⁴³ *Ibidem.* En ese sentido se pronunció Andrés Eduardo Forero Molina. A su turno, Catherine Juvinao Clavijo pidió al gobierno aclarar que la reforma pensional no es para que los adultos mayores, que hacen parte del pilar solidario, se pensionen. Esto porque el pago de esas prestaciones depende del Presupuesto General de la Nación, luego, no se requiere una reforma pensional para lograrlo.

fiscal del proyecto.⁴⁴⁴ (iv) Se refirieron a las eventuales desventajas de la reforma y a la manera en que esta afectaba a la población.⁴⁴⁵ (v) Indicaron que el proyecto no resolvía problemas estructurales,⁴⁴⁶ porque aún no se había realizado una reforma laboral que solucionara, por ejemplo, las altas tasas de informalidad en el país.⁴⁴⁷ (vi) Criticaron el hecho de que la reforma tuviese que tener ajustes en 20 años, pues debería estar pensada para un tiempo superior.⁴⁴⁸ (vii) Pidieron que el sistema se implementara de manera escalonada y que se modificara la fecha de su entrada en vigencia.⁴⁴⁹ E (viii) indicaron que la Ministra del Trabajo no dio respuestas en su intervención, y que se dedicó a tratar temas generales.⁴⁵⁰ Por tanto, pidieron al Gobierno pronunciarse de fondo sobre sus inquietudes.⁴⁵¹

458. En contraste, otros representantes defendieron el proyecto. Para ello indicaron (i) que el mismo fue discutido ampliamente durante todo el trámite legislativo;⁴⁵² (ii) que había sido avalado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y que, por tanto, era sostenible;⁴⁵³ (iii) que beneficiaba a una importante cantidad de mujeres⁴⁵⁴ y de adultos mayores, y que ello permitía la ampliación de su cobertura;⁴⁵⁵ (iv) que el Gobierno Nacional no podría hacer uso de los recursos que se obtuvieran por concepto de cotizaciones, dado que estos tenían naturaleza parafiscal,⁴⁵⁶ y (v) que toda reforma pensional debía ser revisada constantemente, dado que la pirámide demográfica siempre cambiaba.⁴⁵⁷ Finalmente, otros congresistas pidieron que se

⁴⁴⁴ *Ibidem*. En ese sentido se pronunciaron Jairo Humberto Cristo Correa, Olga Lucia Velásquez Nieto, Luis Miguel López Aristizábal y Hernán Darío Cadavid Márquez.

⁴⁴⁵ *Ibidem*. José Octavio Cardona León reiteró que la reforma afecta a quienes no se encuentran protegidos por el régimen de transición, dado que estas personas se tendrán que pensionar con un monto bajo. Esta opinión fue compartida por Luis Miguel López Aristizábal y Jorge Méndez Hernández. Andrés Eduardo Forero Molina, por su parte, recordó los beneficios del RAIS en comparación con el RPM, especialmente en lo referido a la posibilidad de obtener una pensión con 1150 semanas, u obtener una devolución de saldos digna. Juan Daniel Peñuela Calvache y Óscar Darío Pérez Pineda también compartieron la última apreciación. Empero, Catherine Juvinao Clavijo indicó que no es cierto que la devolución de saldos sea una figura beneficiosa para la población, cuando lo cierto es que el sistema actual no pensiona. De igual forma, Óscar Darío Pérez Pineda también criticó el que se graven con el impuesto de renta las pensiones que superen las 1000 UVT anuales. Entendió que esto era así porque -dijo- en la plenaria del Senado se eliminó la palabra “*mensuales*” del artículo en cuestión.

⁴⁴⁶ *Ibidem*. En ese sentido se pronunció John Edgar Pérez Rojas.

⁴⁴⁷ *Ibidem*. En ese sentido se pronunciaron Wadith Alberto Manzur Imbett y Jennifer Dalley Pedraza Sandoval.

⁴⁴⁸ *Ibidem*. En ese sentido se pronunciaron Luis Miguel López Aristizábal, Andrés Eduardo Forero Molina y Óscar Darío Pérez Pineda.

⁴⁴⁹ *Ibidem*. En ese sentido se pronunciaron Olga Lucia Velásquez Nieto y Wadith Alberto Manzur Imbett. Betsy Judith Pérez Arango reiteró que, según la Contraloría General de la República y la Procuraduría General de la Nación, Colpensiones no estaba en la capacidad de asumir los nuevos pensionados, y señaló que la Ministra del Trabajo no dio respuesta a dicho dato.

⁴⁵⁰ *Ibidem*. En ese sentido se pronunció Luz Ayda Pastrana Loaiza.

⁴⁵¹ *Ibidem*. En ese sentido se pronunció Jorge Eliécer Tamayo Marulanda.

⁴⁵² *Ibidem*. En ese sentido se pronunciaron Carlos Alberto Carreño Marín y Gerardo Yepes Caro.

⁴⁵³ *Ibidem*. En ese sentido se pronunció María del Mar Pizarro García.

⁴⁵⁴ *Ibidem*. En ese sentido se pronunció David Ricardo Racero Mayorga. Leider Alexandra Vásquez Ochoa indicó que en la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes se habían introducido importantes modificaciones a la reforma pensional. Una de ellas se refería a los beneficios que se otorgarían a las mujeres.

⁴⁵⁵ *Ibidem*. En ese sentido se pronunciaron Gildardo Silva Molina, William Ferney Aljure Martínez, Heráclito Landínez Suárez, Jhon Fredi Valencia Caicedo, Duvalier Sánchez Arango y Alfredo Mondragón Garzón.

⁴⁵⁶ *Ibidem*. En ese sentido se pronunció Héctor David Chaparro Chaparro.

⁴⁵⁷ *Ibidem*. En ese sentido se pronunció David Ricardo Racero Mayorga.

garantizaran los derechos de la oposición en el marco del debate que se estaba desarrollando.⁴⁵⁸

459. Acto seguido, la representante Ana Rogelia Monsalve Álvarez pidió que se sometiera a votación el informe de ponencia positivo y la moción fue aceptada por la Mesa Directiva. Una vez llevada a cabo la votación, la ponencia mayoritaria fue aprobada con un total de 103 votos por el sí, y 23 por el no.⁴⁵⁹

460. Luego de un par de intervenciones más,⁴⁶⁰ el presidente indicó que la sesión se suspendería y que el debate continuaría al día siguiente. En tal sentido, el proyecto de ley fue anunciado para el 14 de junio de 2024. Con todo, en ese momento, el secretario anunció que había llegado una nueva recusación general en contra de los representantes de los Partidos Verde, Liberal, Conservador, y en contra de algunos representantes en específico (Juan Sebastián Gómez y Julia Miranda Londoño).

461. Igualmente, la representante Catherine Miranda indicó que no continuaría participando del debate dado que también había sido recusada. Así las cosas, se levantó la sesión.⁴⁶¹

h) Sesión del 14 de junio de 2024

462. La sesión inició con la presentación de una serie de constancias. Luego se confirmó el quorum decisorio, y se anunció, como tercer punto del día, la discusión del proyecto de reforma pensional.⁴⁶² El orden del día fue sometido a votación y aprobado con un total de 94 votos a favor. Así, luego de escuchar las intervenciones de dos representantes⁴⁶³ y de la presidenta de la Comisión de Ética sobre el trámite que se estaba dando a las múltiples recusaciones formuladas contra los congresistas,⁴⁶⁴ la Mesa Directiva decidió escuchar al Ministro del Interior para que se pronunciara sobre este último punto.

⁴⁵⁸ *Ibidem.* Jairo Humberto Cristo Correa indicó que los derechos de la oposición se estaban desconociendo porque no se le había dado el tiempo suficiente para intervenir respecto de la ponencia de archivo. Igualmente indicó que, en la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes, tampoco se le dio el tiempo suficiente a la oposición para plantear un informe de ponencia negativo.

⁴⁵⁹ *Ibidem.*

⁴⁶⁰ *Ibidem.* Luis Miguel López Aristizábal intervino para recordar que había solicitado la apelación de la decisión de someter a votación el informe de ponencia negativo, y para decir que sin la reforma se pensionarían más personas que con la reforma. Catherine Juvinao Clavijo, por su parte, solicitó a la mesa directiva iniciar con el debate del artículo 94, que era el relacionado con la entrada en vigencia del sistema. Andrés Eduardo Forero Molina, indicó que no se había cumplido la figura de la suficiente ilustración, que no se había dado respuesta a la apelación del representante López Aristizábal, y que tampoco se había sometido a votación la proposición de votar artículo por artículo.

⁴⁶¹ *Ibidem.*

⁴⁶² Congreso de la República. Gaceta 1485 de 2024.

⁴⁶³ *Ibidem.* El representante Jhon Jairo Berrio López señaló que al disponer que Colpensiones sería la administradora del RPM, esto significaba permitirle a esa administradora apropiarse de los recursos de los colombianos. Carlos Alberto Cuenca Chaux indicó que no había participado en la votación del orden del día, y que tampoco participaría de la discusión del proyecto porque, aunque se le había negado el impedimento, consideraba que seguía impedido.

⁴⁶⁴ *Ibidem.* Juana Carolina Londoño Jaramillo intervino para explicar que, como presidenta de la Comisión de Ética, había recibido una cantidad importante de recusaciones y que las mismas estaban siendo analizadas.

463. El ministro resaltó que la presentación constante de recusaciones no podía impedir el avance de la democracia. Indicó que el debate, en concreto, no puede suspenderse porque un ciudadano presenta una recusación. Frente a esta postura, se formularon diversas opiniones a favor y en contra. Algunos representantes resaltaron que el Ministro no tenía la competencia para indicarles cómo actuar cuando sean recusados,⁴⁶⁵ e indicaron que la jurisprudencia constitucional no es clara sobre la materia.⁴⁶⁶

464. Otros, por el contrario, se sumaron a la opinión del ministro, e indicaron que las recusaciones no debían servir para suspender el debate, o para que los congresistas se apartaran del mismo.⁴⁶⁷ Tampoco debían constituir una herramienta para dilatar las discusiones que debían darse en el seno del Congreso de la República.⁴⁶⁸ Igualmente, otros congresistas pidieron a la plenaria que, para ordenar este punto, procediera con la votación de los impedimentos, y luego de ello remitiera las recusaciones a la Comisión de Ética.⁴⁶⁹ Esto último porque muchos impedimentos y recusaciones habían sido formulados por las mismas causas.

465. Habiéndose escuchado a los representantes en el sentido antedicho, se decidieron cuatro nuevos bloques de impedimentos.

466. Luego el secretario dio lectura a las proposiciones. Unas pedían que todos los artículos del proyecto -o algunos de ellos- se discutieran o se votaran de manera individual.⁴⁷⁰ Otras pedían que las votaciones se realizaran de manera electrónica.⁴⁷¹ Y otras solicitaban discutir y votar en primer lugar el artículo 94 de la ponencia, relacionado con la vigencia del sistema.⁴⁷² La representante Catherine Juvinao -que había presentado la última proposición indicada- intervino en la sesión para pedir que aquella se votara por separado, frente a lo cual la Secretaría accedió. Al mismo tiempo, dos representantes informaron que dejarían sus proposiciones como constancias.⁴⁷³ Salvo estas últimas proposiciones (la de la representante Juvinao -en relación con el artículo 94- y las de los congresistas que las dejaron como

⁴⁶⁵ *Ibidem*. En ese sentido se pronunciaron Oscar Leonardo Villamizar Meneses, Jairo Humberto Cristo Correa y Hugo Danilo Lozano Pimiento.

⁴⁶⁶ *Ibidem*. Carlos Edward Osorio Aguilar indicó que la jurisprudencia constitucional es confusa, y que la sentencia C-294 del 2021 parece sugerir, en su párrafo 30, que una recusación sí suspende el debate.

⁴⁶⁷ *Ibidem*. En ese sentido se pronunciaron Jorge Eliécer Tamayo Marulanda, Pedro José Suárez Vacca, José Octavio Cardona León y Jairo Reinaldo Cala Suárez. David Ricardo Racero Mayorga citó la Sentencia C-1040 del 2005, donde se indicó que la presentación de una recusación no suspendía el debate en el Congreso de la República.

⁴⁶⁸ *Ibidem*. En ese sentido se pronunció Alejandro García Ríos.

⁴⁶⁹ *Ibidem*. En ese sentido se pronunciaron Juan Carlos Wills Ospina, Carlos Edward Osorio Aguiar y Mauricio Parodi Díaz.

⁴⁷⁰ *Ibidem*. Los siguientes congresistas suscribieron proposiciones en ese sentido: 1. Catherine Juvinao, Alejandro García y otros; 2. Juan Espinal, Jhon Berrio y otros; 3. Luis Miguel López; y 4. Modesto Aguilera, Jorge Méndez, Olmes Echavarría, Javier Sánchez, Betsy Pérez, Lina Garrido, Hernando González, Yulieth Sánchez, Karen Juliana López, John Pérez, Bayardo Betancourt y Luz Pastrana. La proposición presentada por la Representante Catherine Juvinao y otros, pedía discutir por separado y de forma individual los artículos 3, 4, 7, 11, 18, 19, 25, 38, 64, 126, 71, 76, 78, 93, 94 y 95.

⁴⁷¹ *Ibidem*. Propuesta de Hugo Danilo Lozano.

⁴⁷² *Ibidem*. Propuesta de Catherine Juvinao, Jennifer Pedraza y otros.

⁴⁷³ *Ibidem*. Luis Miguel López Aristizábal y Modesto Enrique Aguilera Vides.

constancias), las demás se sometieron a discusión y votación, luego de lo cual fueron negadas.

467. Así las cosas, se procedió con la discusión y votación de la proposición formulada por la Representante Catherine Juvinao, quien solicitó debatir de primeras el artículo 94 del proyecto de ley. La representante intervino nuevamente ante la plenaria para insistir en que Colpensiones no estaba preparada para asumir los retos de la reforma pensional. Señaló que la entidad se estaba tardando en resolver solicitudes sobre correcciones de historias laborales y sobre reconocimientos pensionales, que tiene deficiencias en su aplicativo de nómina, y que su planta de funcionarios tampoco es suficiente.⁴⁷⁴

468. Aunque lo que se iba a votar era si la proposición se aprobaba o no y, en consecuencia, si el artículo 94 se discutía de primeras, algunos congresistas se refirieron de fondo sobre la capacidad o la incapacidad de Colpensiones. Unos advirtieron que la empresa sí estaba preparada para asumir el reto,⁴⁷⁵ y otros negaron esa posibilidad.⁴⁷⁶ Otros simplemente indicaron que la discusión y votación del proyecto debía hacerse en orden.⁴⁷⁷

469. Estando en medio de este debate, la representante Martha Lisbeth Alfonso Jurado intervino para indicar que la entidad sí estaba preparada, pues así lo habían demostrado sus técnicos a la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes. De cualquier manera, invitó al presidente de Colpensiones para que se refiriera sobre este asunto ante la plenaria, y rindiera las explicaciones de rigor.⁴⁷⁸

470. El presidente de Colpensiones expuso que la reforma pensional era necesaria, dado que el sistema vigente no está pensionando a sus afiliados. Indicó que retrasar la entrada en vigencia del nuevo sistema solo afectaría a todos los adultos mayores que están esperando una pensión. Añadió que la entidad está preparada y que tiene un equipo idóneo para atender a los nuevos afiliados que llegarán. También señaló que los informes de la Contraloría General de la República y de la Procuraduría General de la Nación, que habían indicado una supuesta incapacidad de Colpensiones, contenían información inexacta. Además, resaltó que funcionarios de esas entidades habían rectificado sus conclusiones luego de haber visitado la

⁴⁷⁴ *Ibidem*.

⁴⁷⁵ *Ibidem*. En ese sentido se pronunció María del Mar Pizarro García.

⁴⁷⁶ *Ibidem*. Daniel Carvalho Mejía señaló que Colpensiones no estaba preparada para recibir a los nuevos afiliados que tendrá. Por ello, sugirió que lo más sabio sería implementar una vigencia escalonada, donde el pilar solidario empezara a operar en 2025, y los pilares restantes en otra fecha. Esta opinión se compartió por Hugo Danilo Lozano Pimiento, José Octavio Cardona León y Luis Miguel López Aristizábal. Otros representantes que se opusieron a que el sistema entrara en vigencia en 2025, fueron: Jhon Jairo Berrio López, Cristian Danilo Avendaño Fino y Jennifer Dalley Pedraza Sandoval.

⁴⁷⁷ *Ibidem*. En ese sentido se pronunció Jairo Reinaldo Cala Suárez.

⁴⁷⁸ *Ibidem*.

entidad.⁴⁷⁹ Así las cosas, se procedió con la votación de la proposición, y la misma fue negada.⁴⁸⁰

471. Hecho esto, el debate sobre el articulado dio inicio. El secretario identificó algunos artículos sin proposiciones. Estos eran los siguientes: 51 (monto de la sustitución pensional), 62 (fondos de pensiones como patrimonios autónomos), 66 (publicación de la rentabilidad), 68 (actividades de promoción de las administradoras del Componente de Ahorro Individual), 84 (sanciones a las entidades del sistema) y 88 (conmutación o constitución de rentas vitalicias). Por tanto, los mismos se sometieron a votación tal y como venían en la ponencia y fueron aprobados con un total de 104 votos por el sí, y 35 votos por el no. Luego de ello, la representante Martha Alfonso solicitó a la plenaria escuchar al Ministro de Hacienda y Crédito Público.⁴⁸¹

472. El Ministro indicó que había acompañado desde siempre el proyecto y que, en tal sentido, había remitido al Congreso de la República dos conceptos favorables: uno el 9 de octubre de 2023, y otro el 4 de junio de 2024. En concreto, expuso (i) que el pilar solidario costaría 0,15% del PIB al año, y que se financiaría con el Presupuesto General de la Nación y con el Fondo de Solidaridad Pensional. (ii) Que actualmente el déficit pensional era del 59.8% del PIB, pero que, al aprobarse la reforma, el mismo bajaría al 51% para el año 2070; de allí que la reforma -dijo- sea financieramente viable. (iii) Que ninguna reforma puede ser permanente en el tiempo, y que esta -al no ser la excepción- necesitaría ajustes a futuro. Y (iv) que en tanto el sistema actual no pensiona, era imperioso su ajuste, permitiendo que el fondo público se complementara con el privado. A partir de esta intervención, varios congresistas expresaron sus opiniones. Algunos mencionaron que no confiaban en las cifras presentadas por el Ministro,⁴⁸² y que el Gobierno estaba haciendo una gestión inadecuada de recursos.⁴⁸³ Otros pidieron que la administración de los recursos del sistema recayera sobre una entidad independiente.⁴⁸⁴

473. De cualquier manera, el vicepresidente quiso ordenar el debate y por ello anunció que la discusión del proyecto continuaría con el artículo 94, que se refería a la entrada en vigencia del sistema. En tal sentido, algunos representantes reiteraron la necesidad de que la implementación del sistema se realizara de manera

⁴⁷⁹ *Ibidem.*

⁴⁸⁰ *Ibidem.*

⁴⁸¹ *Ibidem.*

⁴⁸² *Ibidem.* En ese sentido se pronunció Jhon Jairo Berrio López.

⁴⁸³ *Ibidem.* En ese sentido se pronunció Oscar Leonardo Villamizar Meneses.

⁴⁸⁴ *Ibidem.* En ese sentido se pronunció Alejandro García Ríos.

escalonada;⁴⁸⁵ y otros se opusieron a esa idea.⁴⁸⁶ Empero, habida cuenta de que sobre el mismo artículo existían diversas proposiciones, el vicepresidente pidió al secretario organizarlas a efectos de darles trámite.

474. El secretario leyó las proposiciones que pretendían modificar la fecha de entrada en vigencia del sistema.⁴⁸⁷ Varias de ellas, sin embargo, se dejaron como constancias porque los congresistas que las presentaron así lo decidieron, o porque no estaban en el recinto para exponerlas.⁴⁸⁸ El secretario, luego de dos mociones de orden presentadas,⁴⁸⁹ procedió a organizar las proposiciones e indicó que la mayoría de ellas pedían que la entrada en vigencia del sistema se aplazara hasta el 1 de julio de 2026.⁴⁹⁰

475. Estando en ello, se radicó otra proposición sustitutiva a la que la Mesa Directiva dio prelación. Esta proposición,⁴⁹¹ pedía que el pilar solidario empezara a regir el 1 de julio de 2025, y que los pilares contributivo y semicontributivo empezaran a regir el 1 de julio de 2026. Sin embargo, luego de sometida a votación, la proposición se negó con un total de 84 votos por el no, y 43 por el sí.⁴⁹²

476. Luego se dio lectura a la proposición que seguía en orden, y que sugería que la entrada en vigencia del sistema fuese el 1 de julio de 2027. El Representante James Hermenegildo Mosquera Torres, quien la presentó, intervino ante la plenaria para decir que apoyaba la reforma, pero que sería responsable aplazar su entrada en

⁴⁸⁵ *Ibidem*. En ese sentido se pronunció Cristian Danilo Avendaño Fino. Andrés Eduardo Forero Molina se refirió a la prestación del sistema de salud de los maestros para decir que las falencias que allí se advirtieron podrían presentarse en este caso si se aceptaba la entrada en vigencia contenida en la ponencia mayoritaria. Mauricio Parodi Díaz intervino para sostener que el interés de quienes pretendían prorrogar la entrada en vigencia no era el de beneficiar a los fondos privados, sino a los colombianos.

⁴⁸⁶ *Ibidem*. Jorge Alejandro Ocampo Giraldo indicó que aplazar la entrada en vigencia de la Ley implicaba beneficiar a las AFP, para que siguieran haciendo uso de los ahorros de los colombianos. Alfredo Mondragón Garzón añadió que quienes se oponían a la vigencia establecida en la ponencia, olvidaban que el sistema creado en la Ley 100 de 1993 entró a operar 4 meses después.

⁴⁸⁷ *Ibidem*. Las proposiciones de Jorge Méndez y de James Mosquera sugerían, como fecha tentativa, el 1 de julio de 2027. José Octavio Cardona propuso que el sistema entrara en vigencia el 1 de julio de 2026. De cualquier modo, manifestó que estaba dispuesto a construir colectivamente una propuesta de entrada en vigencia escalonada, donde el pilar solidario pudiera iniciar inmediatamente, y los demás pilares entraran en vigencia luego. Todo ello para darle espacio a Colpensiones con el fin de que se adapte a las nuevas circunstancias. Empero, este representante luego retiró su proposición.

⁴⁸⁸ *Ibidem*. Proposiciones de Piedad Correal, Olga Lucía Velázquez y Camilo Ávila.

⁴⁸⁹ *Ibidem*. La representante Adriana Carolina Arbeláez Giraldo pidió que se organizaran las proposiciones sobre este artículo, se confirmaran cuántas había, y se explicara cómo se pondrían en consideración. Eduard Giovanni Sarmiento Hidalgo, por su parte, propuso agrupar las proposiciones por fechas de entrada en vigencia similares, para que así se ordenara el debate. Luego pidió que se analizara si era financieramente viable empezar de inmediato con el pilar solidario, o si frente a él también habría que aplazar la entrada en vigencia.

⁴⁹⁰ *Ibidem*. Se trataba de las proposiciones presentadas por José Octavio Cardona, Víctor Salcedo, Jorge Rodrigo Tovar, Juan Daniel Peñuela, Modesto Aguilera, Betsy Pérez, Sandra Ramírez, Miguel Polo Polo, Katherine Miranda, Alejandro García, Ana Rogelia Monsalve, Juan Carlos Lozada, Juan Espinal y Jhon Jairo Berrio. Esta propuesta fue acompañada por Adriana Carolina Arbeláez Giraldo, Erika Tatiana Sánchez Pinto, Luis Eduardo Díaz Mateus, Andrés Felipe Jiménez Vargas y Luz Ayda Pastrana Loaiza. Empero, contra ella se pronunció Dorina Hernández Palomino, diciendo que ello significaba hacer esperar aún más a los adultos mayores que requerían con urgencia la implementación de la reforma pensional.

⁴⁹¹ *Ibidem*. Firmada por Catherine Juvinao Julia Miranda, Daniel Carvalho, Katherine Miranda, Cristian Danilo Avendaño, Juan Sebastián Gómez y Alejandro García.

⁴⁹² *Ibidem*.

vigencia. De cualquier manera, esta proposición se negó con 104 votos por el no, 39 por el sí.⁴⁹³

477. Negada esta proposición, se iba a abrir la discusión del artículo como venía en la ponencia. Sin embargo, a las 5:21 de la tarde de esa jornada, llegó una nueva proposición a la que el secretario dio lectura. Esta proposición⁴⁹⁴ no se refería a la vigencia del sistema, sino a la posibilidad de adoptar en su integridad la ponencia que fue aprobada por el Senado de la República en la sesión del 23 de abril de 2024. La proposición se planteó en los siguientes términos:

*“(…) la Plenaria de la Honorable Cámara de Representantes después de haber debatido de manera rigurosa meditada y democrática el Proyecto de ley número 433 2024 Cámara 293 2023 Senado conociendo a profundidad y con antelación debida el texto del Senado de la República aprobó en la sesión Plenaria del 23 de abril del 2024 y que fue publicada en la Gaceta del Congreso 497 del 2024 la cual pudimos conocer desde el momento de su publicación el lunes 29 de abril del 2024 y debatir dando cumplimiento al Artículo 157 de la Constitución Política la cual además nos fue entregada de manera física en nuestras curules garantizando el estándar de publicidad exigido por el reglamento del congreso y la jurisprudencia de la Honorable Corte Constitucional sobre formación de las leyes decidimos aprobar en cuarto debate el texto definitivo aprobado por la Plenaria del Senado de la República debidamente publicado en la Gaceta del Congreso 497 del 2024”.*⁴⁹⁵

478. A partir de la lectura de esta proposición, varios congresistas intervinieron en su contra, señalando que, si aquella se aprobaba, se desconocería el carácter bicameral del Congreso de la República y se obviaría el hecho de que en la Comisión Séptima de la Cámara se habían hecho importantes modificaciones al texto que aprobó el Senado. También expresaron su preocupación por que, de aprobarse la proposición, se adoptaría un texto de 94 artículos sin haber sido discutido debidamente.⁴⁹⁶

479. Sin embargo, otros representantes intervinieron para defender la proposición y su aprobación. Señalaron que adoptar el texto del Senado de la República era la única manera de salvar la reforma pensional, pues si el asunto se remitía a la Comisión de Conciliación, era posible que allí se hundiera. Además, algunos señalaron que la ponencia aprobada por el Senado de la República había sido conocida por todos y leída por todos, dado que se había publicado en la Gaceta 497 de 2024. Por último, indicaron que esta era la única vía para aprobar el proyecto en

⁴⁹³ *Ibidem.*

⁴⁹⁴ *Ibidem.* Suscrita por María del Mar Pizarro, Cristóbal Caicedo y otros representantes.

⁴⁹⁵ *Ibidem.*

⁴⁹⁶ *Ibidem.* Los congresistas que se opusieron a la proposición fueron: Óscar Leonardo Villamizar Meneses, Óscar Darío Pérez Pineda, Andrés Eduardo Forero Molina, José Octavio Cardona León, Juana Carolina Londoño Jaramillo, Jhon Jairo Berrio López, Juan Sebastián Gómez Gonzáles, John Edgar Pérez Rojas, Jorge Alexander Quevedo Herrera, Jennifer Dalley Pedraza Sandoval, Catherine Juvinao Clavijo, Erika Tatiana Sánchez Pinto, Hernán Darío Cadavid Márquez, Luis Miguel López Aristizábal, Carolina Giraldo Botero y Duvalier Sánchez Arango.

un contexto donde el obstruccionismo parlamentario, por parte de la minoría, fue claro.⁴⁹⁷

480. Alfredo Ape Cuello Baute sugirió a la Mesa Directiva someter a votación la proposición. En ese contexto, la bancada del partido Cambio Radical se retiró del recinto, y lo propio hizo la Representante Juana Carolina Londoño. De cualquier manera, la proposición se aprobó con un total de 86 votos por el sí, y 32 votos por el no. Luego de ello, también se sometió a votación el título de la ponencia, y se le preguntó a la plenaria si su intención era que el proyecto fuese ley. El título y la pregunta indicada se aprobaron con un total de 88 votos por el sí, y 23 votos por el no. Acto seguido, se presentaron diversas intervenciones a favor y en contra de lo ocurrido,⁴⁹⁸ y luego la sesión se levantó.⁴⁹⁹

La elusión del debate y el desconocimiento del principio de consecutividad

481. Tal y como desprende del artículo 157 de la Constitución Política-, le está prohibido a las comisiones constitucionales permanentes y a las plenarias del Senado de la República y la Cámara de Representantes, renunciar a la labor de debatir los proyectos de ley sometidos a su consideración. En otras palabras, todo proyecto, para convertirse en Ley, debe cumplir con el número mínimo de debates que han sido establecidos por la Constitución. Esta regla, además, garantiza que, por la lógica del modelo bicameral que caracteriza al Congreso de la República, las leyes sean el resultado de una deliberación amplia, pausada y reflexiva. En consecuencia, si el debate se evita por alguna de las instancias del Congreso de la República en el proceso de formación de una ley, ello constituye un vicio de procedimiento insubsanable, que necesariamente debe derivar en la declaratoria de inexecutable de la norma.

482. Recuérdese que, de conformidad con la jurisprudencia constitucional, los congresistas deben -en el último de los debates que se surta sobre un proyecto de ley- cumplir tres exigencias: (i) debatir y votar el informe de ponencia, (ii) debatir el articulado del informe de ponencia, y (iii) votar el articulado, el título y la pregunta sobre si se desea que la iniciativa se convierta en ley.⁵⁰⁰ Esta Corte ya ha sostenido

⁴⁹⁷ *Ibidem*. Esta posición fue defendida por Jorge Alexander Quevedo Herrera, Eduard Giovanni Sarmiento Hidalgo, José Eliécer Salazar López, Olga Beatriz González Correa, Carlos Alberto Carreño Marín, Alexander Guarín Silva y Norman David Bañol Álvarez.

⁴⁹⁸ *Ibidem*. En contra: Adriana Carolina Arbeláez Giraldo, Carlos Eduard Osorio Aguiar, Catherine Juvinao Clavijo, Luis Miguel López Aristizábal, Andrés Eduardo Forero Molina. A favor: David Ricardo Racero Mayorga, Olga Lucia Velásquez Nieto, Jaime Raúl Salamanca Torres, Pedro José Vacca, Erick Adrián Velasco Burbano, Eduard Giovanni Sarmiento Hidalgo, Carlos Adolfo Ardila Espinosa, Alfredo Mondragón Garzón, María del Mar Pizarro García, Gabriel Ernesto Parrado Durán, Gloria Liliana Rodríguez Valencia, Elizabeth Jay-Pang Díaz, Gildardo Silva Molina, Leyla Marleny Rincón Trujillo. Quienes se declararon a favor de la proposición, resaltaron las bondades de la reforma y la necesidad de su implementación. Quienes se declararon en contra, hicieron énfasis en la elusión del debate y anunciaron que demandarían la decisión tomada por la Cámara de Representantes ante la Corte Constitucional.

⁴⁹⁹ *Ibidem*.

⁵⁰⁰ *Cfr.* Corte Constitucional, Sentencia C-044 de 2015.

que *debatir* no es sinónimo de *votar*.⁵⁰¹ No porque se vote una iniciativa, podrá asumirse que hubo deliberación. La deliberación, en esencia, es el paso previo a la votación y es el escenario donde los congresistas pronuncian su voluntad política de aprobar o improbar un articulado, siempre con el respeto debido a las minorías y al pluralismo.

483. En la fase de aprobación del informe de ponencia, “*la mayoría expresa su conformidad con las orientaciones generales del proyecto (...) y manifiesta su voluntad de darle el debate correspondiente*”.⁵⁰² Empero, -se reitera- la jurisprudencia constitucional también ha establecido que existe otro momento del debate, que es diferente del anterior y que no es menos importante: el que se debe realizar alrededor del articulado de la propuesta. En esa discusión debe revisarse si existen proposiciones frente al articulado, si algunos de sus enunciados normativos podrían ser debatidos y votados en bloque, o si su discusión debiera darse de manera individual porque así lo solicita algún congresista.⁵⁰³

484. A partir de lo antedicho, se debe concluir que en el presente caso se incurrió en una elusión parcial del debate. Esto obedece al hecho de que, aunque la plenaria de la Cámara de Representantes sí debatió, de manera general, el informe de ponencia positivo en un primer momento -e incluso lo aprobó-, nunca debatió la totalidad de su articulado, aunque frente al mismo (i) existía un importante número de proposiciones, y (ii) se había solicitado el debate separado de algunos de sus artículos. Esta conclusión se desprende de la revisión exhaustiva realizada respecto de lo ocurrido en la plenaria de la Cámara de Representantes, y que arroja las siguientes observaciones:

485. *Primera:* En la sesión del 11 de junio de 2024, simplemente se debatió sobre la posibilidad de aplazar la discusión del proyecto mientras se llevaba a cabo una audiencia pública programada. También se discutió sobre la posibilidad o imposibilidad de que algunos congresistas participaran del debate, aun cuando habían sido recusados por terceros. Asimismo, en la sesión del 12 de junio de 2024, nuevamente se procedió a discutir sobre los mismos asuntos tratados el día anterior, y se resolvieron cuatro bloques de impedimentos.

486. *Segunda:* En la sesión del 13 de junio de 2024, se resolvieron 12 bloques de impedimentos, y hubo lugar para dos discusiones importantes. La primera, es la que se presentó con ocasión de la ponencia de archivo formulada por la representante Betsy Pérez, y que había sido publicada en la Gaceta 717 de 2024. Allí los congresistas se refirieron a diversas materias. Unos criticaron la sostenibilidad financiera de la reforma, y otros indicaron que la misma no era necesaria, etc. Con todo, esta proposición de archivo no fue acogida, pues se terminó votando de manera negativa.

⁵⁰¹ Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-222 de 1997.

⁵⁰² Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-044 de 2015.

⁵⁰³ Ley 5 de 1992. Artículo 176.

487. Luego, en la misma sesión, se le permitió a la Ministra del Trabajo intervenir con el ánimo de que diera respuesta, como representante del Gobierno Nacional, a los interrogantes planteados por los congresistas de la oposición frente al proyecto de ley. Y, enseguida, se abrió el espacio para discutir la proposición que buscaba la aprobación del informe de ponencia mayoritario, que había sido incluido en la Gaceta 700 de 2024. En ese punto hubo otra ronda de intervenciones importante, empezando por la de la ponente, quien reconoció la importancia del diálogo que se había dado en la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes, y añadió que el texto que se iba a debatir había sido el resultado de los acuerdos a los que se llegó, incluso, con miembros de la oposición.

488. Nuevamente, a partir de la intervención mencionada, los congresistas expresaron sus opiniones sobre diversas líneas del proyecto de ley. Criticaron su sostenibilidad, su eficacia, la entrada en vigencia que proponía, etc. Otros, por supuesto, lo defendieron. Después de eso, el informe de ponencia mayoritario fue votado de manera favorable y en ese instante la plenaria de la Cámara de Representantes expresó su voluntad política. Esto imponía la obligación de proseguir con el articulado de la ponencia, tal y como lo establece la Constitución, la Ley y la jurisprudencia constitucional.

489. *Tercera:* Una vez inicia la discusión del articulado, la plenaria de la Cámara de Representantes aprobó 6 artículos, en bloque, frente a los cuales no se había formulado proposición alguna (se trató de los artículos 51, 62, 66, 68, 84 y 88). Acto seguido tuvo lugar una larga discusión que se centró en el artículo 94 de la ponencia presentada para debate. Inicialmente se discutió una proposición que buscaba que el referido artículo se votara en primer lugar. Luego se discutió y votó negativamente otra proposición que planteaba la entrada en vigencia escalonada del sistema (allí se sugería que el pilar solidario entrara en vigencia el 1 de julio de 2025, y los dos pilares restantes entraran en vigencia el 1 de julio de 2026). Finalmente se votó, también negativamente, una proposición que buscaba que el sistema entrara en vigencia el 1 de julio de 2027. En tanto las proposiciones antedichas se habían negado, la plenaria estaba presta a decidir sobre el artículo de la vigencia, en la forma en que había sido presentado en la ponencia. Hasta ese momento, como puede verse, (i) se habían votado 6 artículos en bloque, y (ii) se había discutido -pero no votado- el artículo 94 de la ponencia. Sin embargo, y antes de que se procediera con la votación de este último artículo, se presentó a la Mesa Directiva la proposición que, de manera intempestiva, sugería adoptar en su plenitud el texto aprobado por el Senado de la República el día 23 de abril de 2024.

490. *Cuarta:* Una vez se presentó la antedicha proposición, se otorgó por parte de la Mesa Directiva el espacio para su discusión. El debate que se desarrolló en ese momento se centró en la viabilidad -o inviabilidad- de acoger el texto aprobado en segundo debate por el Senado de la República. Unos congresistas señalaron que la aprobación de la proposición implicaría la destrucción del modelo bicameral que caracteriza al Congreso de la República, y otros defendieron la propuesta expresando

que esa era la única vía para garantizar la aprobación de una reforma que resultaba esencial para el país. En cuanto a lo sustancial: el debate en la plenaria de la Cámara sobre el articulado del proyecto de ley aprobado en segundo debate por el Senado de la República fue inexistente.

491. En efecto, si se revisa la ronda de intervenciones que hubo a partir de ese momento, se advierte que solo se hizo mención tangencial al articulado del proyecto de ley que había sido aprobado en segundo debate en el Senado en algunos momentos: (i) el representante Óscar Darío Pérez Pineda, se refirió al artículo 84.5 del texto del Senado, y dijo que su redacción era desafortunada porque no incluía la palabra “*mensual*”.⁵⁰⁴ (ii) El representante Juan Sebastián Gómez Gonzáles, mencionó que en algunos artículos del texto del Senado (no indicó cuáles) se usaba el término “*inválido*”, y que ello era contrario a la Constitución.⁵⁰⁵ (iii) El representante Jorge Alexander Quevedo Herrera dijo que la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes había “*mejorado*” varios aspectos de la ponencia del Senado, y que esas mejoras no se podían perder. En concreto, mencionó el artículo 84.5 y el relacionado con las comisiones para las AFP.⁵⁰⁶ Y (iv) el representante Duvalier Sánchez Arango también añadió que la ponencia presentada para debate en la plenaria de la Cámara de Representantes corregía algunas cosas del texto del Senado. En concreto, se refirió a los artículos ya mencionados por sus compañeros, y añadió que se mejoraba la pensión para padre o madre con hijo en condición de

⁵⁰⁴ Congreso de la República. Gaceta 1485 de 2024. Óscar Darío Pérez Pineda dijo: “(...) *acaban de leer una proposición y yo pedí moción de procedimiento por lo siguiente si vamos a acoger o van a acoger el texto de Senado no se les olvide que el Senado de la República en la Comisión Séptima y en la Plenaria aprobaron el Artículo 84 que era el tema tributario de las pensiones y ese tema tributario por un error no sé de quién le quitaron la palabra mensualmente a las mil UVT que es el umbral para que una pensión no esté sometida al impuesto sobre la renta eso llevó a que si se aplica como se aprobó allá pensiones de 3 millones 600.000 en adelante van a pagar impuestos sepan eso que al haber acogido el texto de Senado están grabando a los pensionados actuales en sus mesadas pensionales eso lo dejo como una constancia para que quede muy claro que el texto de Senado tiene ese tema envenenado*”. El representante Duvalier Sánchez Arango también mencionó este punto. El representante Eduard Giovanni Sarmiento Hidalgo contestó este reproche indicando que el pago de las mesadas pensionales se realiza de manera mensual. Por tanto, puede interpretarse que las 1000 UVT a que hace referencia el artículo son mensuales y no anuales.

⁵⁰⁵ *Ibidem*. “(...) *mire si bien la Plenaria es la máxima autoridad de la Cámara no quiere decir que lo que se apruebe en la Plenaria si es ilegal se convierta en legal qué quiero decir con esto que si aquí aprobamos esa proposición estamos incurriendo en una ilegalidad estamos yéndonos por fuera de nuestras funciones estamos entregándole nuestras funciones al Senado de la República estamos desconociendo nuestro rol constitucional como Cámara de Representantes hemos presentado muchas proposiciones señor Presidente proposiciones para ayudarle al proyecto el proyecto tiene términos en tres artículos cuatro artículos utilizan el término inválido personas inválidas hijos inválidos eso es inconstitucional cosas como esas hemos querido arreglar el proyecto habla de unas rentas hemos querido arreglar ese proyecto*”.

⁵⁰⁶ *Ibidem*. “(...) *mire esta reforma tiene cosas muy positivas y quizás dentro de las reformas sociales era la reforma o es la reforma con más futuro y más consensuada que sumaba la mayoría de las voluntades en la Comisión Séptima hicimos un trabajo juicioso responsable disciplinado y mejoramos el texto en gran medida de lo que venía de Senado y ahí doctor Oscar modificamos el Artículo 84 porque advertimos esa situación del impuesto a las pensiones pero modificamos también muchos artículos obviamente mejorando porque incluso el tema de las comisiones a las AFP también lo estructuramos de una mejor medida y Ministras y Ministros hicimos un trabajo juicioso y seguramente con la intervención aquí de todos los Representantes ya en Plenaria iba a salir un documento muy bueno y muy integral y estructurado como un documento como el sistema pensional del país hoy acoger obviamente la propuesta del Senado pues todo vuelve como llegó del Senado y todas las discusiones y todas las 500 proposiciones y todo lo que hicimos en Comisión pues definitivamente pues no tiene posibilidades de la única manera que esto se puede soportar es porque seguramente el futuro de una conciliación no es posible y si es así es preferir sabrar la reforma a que se hunda en una conciliación que no se va a dar muchas gracias Presidente*”. La Representante Jennifer Dalley Pedraza Sandoval también se refirió a las comisiones para las AFP, y señaló que aquel punto había sido mejorado en la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes. Lo mismo mencionó el representante Duvalier Sánchez Arango.

invalidez, y que también existían ajustes sobre “la renta del pilar semicontributivo”.⁵⁰⁷

492. En esa medida, sobre el articulado solo opinaron algunos congresistas y, en sus intervenciones, solo mencionaron los puntos indicados en el párrafo que antecede. Esto a pesar de que los artículos del texto que se iba a aprobar eran 95. En consecuencia, es perfectamente posible concluir que, en este caso, no hubo debate respecto de la totalidad del articulado del proyecto de ley.

493. Quinta: La conclusión antedicha toma aún más fuerza si se acepta que, respecto del texto propuesto para segundo debate y su articulado -incluido en la Gaceta 700 de 2024- existía un importante número de proposiciones que debían ser debatidas en la plenaria de la Cámara de Representantes.⁵⁰⁸ Esas proposiciones, que fueron recibidas por la Secretaría General de esa instancia, eran de todo tipo y recaían sobre los diversos artículos de la ponencia sometida a discusión. Sobre el particular, ya se ha recordado en esta sentencia que, de acuerdo con lo establecido en el artículo 94 de la Ley 5 de 1992, “[e]l sometimiento a discusión de cualquier proposición o proyecto sobre cuya adopción deba resolver la respectiva Corporación, es lo que constituye el debate”. Las proposiciones deben, en principio y salvo que se dejen como constancias, ser objeto de deliberación.⁵⁰⁹

494. Al respecto, algunos intervinientes y expertos han mencionado que 700 proposiciones eran demasiadas y que su presentación respondía a un acto de *filibusterismo*, que estaba dirigido a dilatar la discusión del proyecto y, por tanto, a

⁵⁰⁷ Ibidem. “(...) es increíble como el gobierno teniendo un consenso incluso una mayoría en la Cámara que apoyaremos la reforma logra generar acciones de forma que se convierten de fondo que unen a otra mayoría para incomodarse y generar este desgaste miren la sola proposición es ofensiva piensen si Senado aprobaría una proposición similar por tiempos para la ley estatutaria de educación con el documento de ponencia que salió mucho mejor de Cámara no lo aceptarían por qué porque el diseño congresional de este estado colombiano dice que hay dos cámaras y que nos reconocemos como iguales ah sería mucho más fácil sacar cosas de una dictadura a los dictadores les incomodan las democracias pero esta es una democracia que tenemos que fortalecer y para hacerlo las discusiones se tienen que dar pero además acá hay tiempo ese mismo compromiso y vehemencia que tienen con la proposición podemos usarlo para trasnochar viernes sábado y domingo si es el compromiso que tenemos con el país pero además Presidente y regáleme 30 segundos como vocero que no he hablado hoy en todo el día cuatro cosas que se mejoran en esta ponencia que no podemos dejar pasar y que no están en la de Senado uno se quitó el 2% de las comisiones de rendimientos que se daban a las AFP les vamos a hacer ese favor a los fondos privados se mejoró la pensión anticipada de vejez cuando hay madre o padre con hijo inválido se buscó corregir el error que hoy haría pagar impuestos a los pensionados de hoy se mejora la renta del pilar semi contributivo con el rendimiento de 3% y subsidio de 20% para hombres y 30% para mujeres vamos a renunciar a esas mejoras”.

⁵⁰⁸ Expediente D-15.989. Demanda de inconstitucionalidad. Estas proposiciones se anexaron por la actora. Págs. 472, en adelante.

⁵⁰⁹ Congreso de la República. Gaceta 1485 de 2024. Además, una vez se somete a discusión la proposición que pretendía adoptar el texto aprobado por el Senado de la República, los propios miembros de la Cámara de Representantes reconocieron que había muchas proposiciones pendientes por discutir, cuyo contenido se omitiría en caso de aprobarse la proposición. Así se pronunció José Octavio Cardona León, al decir lo siguiente: “(...) la democracia es el gobierno de las mayorías y si aquí se aprueba esa proposición no hay nada más que hablar pero sería un pésimo mensaje para el país sería decirle al país que a esta Cámara le quedó grande la tarea legal y constitucional de estudiar y debatir un proyecto tan importante como la reforma pensional yo presenté 55 proposiciones porque encontré que era necesario hacer 55 cambios y la ponente podrá decir si es verdad o mentira que le dije que estaba dispuesto a retirar proposiciones a conciliar a ajustar porque no era mi propósito atravesarme al debate pero si lo que le vamos a decir a los jóvenes del país es que hoy la única solución que encontramos para irnos rapidito para la casa celebrar el día del padre es no trabajar”.

lograr que este se hundiera por la finalización de la legislatura que estaba cerca. Frente a esta apreciación, se debe resaltar que la presentación de pocas o muchas proposiciones no debe ser una razón para adelantar -o dejar de adelantar- el debate. Es cierto que la presentación de muchas de ellas impone un reto al Congreso de la República. Las mismas deberían ser ordenadas cuando sean bastantes por unidad temática, por objeto o teniendo en cuenta el artículo sobre el que recaen. Y esta es una labor que deberían asumir los encargados de la dirección del debate. Por ejemplo, en la plenaria del Senado se presentaron varias proposiciones las cuales fueron organizadas por bloques y varias de ellas por consenso fueron dejadas como constancias.

495. Con todo, mal haría la Corte sugerir que los congresistas deben limitarse en la presentación de proposiciones, aunque adviertan que los artículos que se someterán a discusión deben ser, por ejemplo, modificados o sustituidos, etc. Este sería un mensaje indeseable en una República que se precia de ser “*democrática, participativa y pluralista*”.⁵¹⁰

496. *Sexta:* A lo anterior se suma que la representante Katherine Juvinao Clavijo, cuando inició la sesión del 14 de junio de 2024, solicitó especialmente que se discutieran de manera individual y separada los artículos 3, 4, 7, 11, 12, 18, 19, 25, 38, 64, 65, 71, 76, 78, 93, 94 y 95 de la ponencia que había sido propuesta para debate, e incluida en la Gaceta 700 de 2024. Al no haberse dado la discusión de manera separada de esos enunciados normativos, también se desconoció el artículo 176 de la Ley 5 de 1992, que establece una regla esencial para los debates que se surten en la plenaria de la Cámara de Representantes. Esta regla sostiene que “[s]i la proposición con la que termina el informe fuere aprobada, el proyecto se discutirá globalmente, a menos que un Ministro o miembro de la respectiva Cámara pidiera su discusión separadamente a alguno o algunos artículos”.⁵¹¹ Así, en tanto miembros de la plenaria de la Cámara de Representantes habían solicitado que la discusión de estos artículos se diera de manera separada, esta petición no podía eludirse.

497. *Séptima:* A su turno, como bien lo defendió la Procuraduría General de la Nación, en este caso la plenaria de la Cámara de Representantes adoptó el texto aprobado por la plenaria del Senado de la República, declarando de manera irregular que, respecto de la proposición leída, había operado la figura de la *suficiente ilustración*. Esta figura -recuérdese- tiene lugar cuando “(i) transcurridas tres horas desde el inicio del debate, a solicitud de alguno de los congresistas se aprueba una moción de suficiente ilustración (art. 108); (ii) se aprueba una moción en el mismo sentido en relación con un artículo que haya sido debatido en dos sesiones (art. 164); [o] (iii) cuando pese a no haber transcurrido tres horas de iniciado el debate o no haberse discutido un artículo en dos sesiones, no hay oradores inscritos y las mayorías que componen la comisión o la plenaria aprueban cerrar el debate y dar

⁵¹⁰ Constitución Política. Artículo 1.

⁵¹¹ Ley 5 de 1992. Artículo 176.

*inicio a la votación, previa solicitud del Presidente de la respectiva comisión o plenaria”.*⁵¹²

498. Pues bien, en este caso (i) solo transcurrieron 55 minutos, es decir, ni una hora, entre el momento en que se leyó la proposición y el momento en que se votó; y (ii) la *suficiente ilustración* se declaró a pesar de que, como también lo resaltó la Procuraduría General de la Nación, “(...) *todavía algunos parlamentarios solicitaban ser escuchados. Además, se negó la palabra a los representantes que alzaron la mano ante dicha decisión, anulando cualquier posibilidad de apelar la determinación ante la plenaria*”.⁵¹³ Como consecuencia de lo anterior, también hubo un desconocimiento de lo previsto en el artículo 108 de la Ley 5 de 1992.

499. *Octava:* En la plenaria de la Cámara de Representantes, algunos congresistas defendieron la decisión de adoptar el texto del Senado de la República -y no discutir la ponencia contenida en la Gaceta 700 de 2024-, argumentando que esta era una medida para responder al obstruccionismo que se presentó. En ese orden, algunos representantes sugirieron que era más importante aprobar la reforma pensional, que dar un debate extenso y concienzudo sobre cada uno de sus contenidos.⁵¹⁴ Además, mencionaron que, si la plenaria de la Cámara de Representantes adoptaba un texto distinto al del Senado de la República, muy seguramente habría sido necesario acudir a la comisión de conciliación. Y en ese escenario, por el talante y las posiciones políticas del presidente del Senado -dijeron- seguramente el proyecto se habría hundido.⁵¹⁵

⁵¹² Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-044 de 2015.

⁵¹³ Concepto remitido por la Procuraduría General de la Nación, el 8 de noviembre de 2024.

⁵¹⁴ Congreso de la República. Gaceta 1485 de 2024. Por ejemplo, el representante Eduard Giovanny Sarmiento Hidalgo, sobre este punto, señaló lo siguiente: “*Enrique Dussel en la conferencia que inauguraba Morena en México hablaba de las decisiones éticas en la política y que definitivamente en la política tomar decisiones que dejaran 100% satisfechas nuestras posturas políticas e ideológicas casi que era imposible entonces qué podía pasar para que uno tomara una decisión y esa decisión fuese ética políticamente y es que fuese la decisión que garantizase el mejor bien posible para la mayor cantidad de personas si nosotros nos aventuramos a discutir días enteros una reforma que luego nos la embolaten en la conciliación habremos hecho el mejor debate para no tener reforma y para no tener pensiones jubilación para los más pobres el bien mayor es garantizar que haya reforma pensional y habremos de tomar las decisiones que sean necesarias para que haya reforma pensional y los viejos más pobres de este país tengan pensión*”.

⁵¹⁵ *Ibidem*. En ese sentido se pronunció la representante Martha Alfonso cuando la proposición ya se había votado favorablemente. En ese momento señaló lo siguiente: “(...) *esta última que acabamos de tomar [es una] de las más difíciles la más difícil [sic] tal vez que yo he tenido que tomar en el Congreso aquí nos llevaron hasta la pared contra la pared y a la sin salida era decidir por esta proposición o que se hundiera la reforma muy seguramente dilaciones pero tremendas que nos llevaron a discutir con muy poco tiempo 150 impedimentos discutimos y somos solo 188 Representantes a la Cámara 3 jornadas 16 horas que se hubieran podido dedicar al debate 100 recusaciones que asustaron a los parlamentarios para que no pudiera avanzar el debate 800 proposiciones a 94 artículos la ruptura de quórum dos veces una semana sin discusión que no se agendó la reforma para que se hiciera una audiencia la posibilidad de insuficiencia de quórum si debatimos o se agendaba esto mañana o el domingo pero sobre todo un Presidente del Congreso que se ha demostrado y manifestado enemigo de este gobierno y que nos tenía contra la pared porque si votábamos un texto distinto al del Senado tenía que haber conciliación y le poníamos en sus manos a él la posibilidad de que no agendara la conciliación de esta reforma o sea era esto o nada y yo creo que quienes vinimos aquí a defender al pueblo colombiano a los más vulnerables tenemos que de poner egos de poner sentimientos y poner por encima los intereses de la gente esta es una reforma que el sistema pensional necesita porque está en crisis porque es insostenible es una reforma pensional que necesitan los abuelos y abuelas que aquí se ha dicho cantidad de veces hemos tenido que sacrificar nuestras vidas nuestros equipos de trabajo los de los ponentes los equipos técnicos del gobierno de trabajo de hacienda de interior de Colpensiones la Mesa directiva llevamos un mes durmiendo poco trabajando mucho sacrificando nuestras familias ellos mucho más por supuesto porque llevan casi dos años empujando esta reforma que estuvo 13 meses engavetada en el Senado y no pasó aquí nos empujaron al peor escenario*

500. Las anteriores razones no justifican la ausencia del debate. No es posible evadir la deliberación, bajo el pretexto de que, posiblemente, el presidente del Senado hará uso de su poder para hundir la iniciativa en el trámite de conciliación de los textos. Además, debe recordarse que la decisión de acoger el texto del Senado se adoptó el 14 de junio de 2024 y, por tanto, a la legislatura aún le faltaban 7 días más.⁵¹⁶ Durante aquellos días pudo llevarse a cabo la discusión sobre el articulado que esta Corte echa de menos.

501. *Novena:* Podría argumentarse que, si en nuestro sistema resultan admisibles las votaciones en bloque de artículos, no estaría necesariamente prohibido aprobar 95 enunciados normativos en un solo momento. Al respecto, vale recordar que, aunque la votación en bloque es una herramienta válida, su uso debe ser razonable. Además, esta Corte ha reprochado *“la votación en bloque de todo un proyecto de ley o de Acto Legislativo compuesto por varios artículos, y por supuesto la votación fundada exclusivamente sobre la base de acuerdos políticos externos a la sesión misma, celebrados por grupos, partidos o coaliciones, con la pretensión de imponer una mayoría sin previo debate, atropellando los derechos de las minorías o impidiendo el uso de la palabra o la discusión a los congresistas no participantes en tales formas de concierto previo”*.⁵¹⁷ Precisamente lo que se puede advertir en este caso, es que la proposición que sugería adoptar íntegramente el texto del Senado buscaba, por el afán de quienes la presentaron, evitar la discusión del articulado de la ponencia, y de las proposiciones que frente a él se habían aportado. Esta actuación no está amparada por la Constitución.

502. En conclusión, puede advertirse que en el presente caso hubo una elusión parcial del debate, en una de las cámaras que integran el Congreso de la República de Colombia, esto es, en la plenaria de la Cámara de Representantes, frente al articulado del proyecto de Ley. Es importante resaltar que esta conclusión, no valora ni la *calidad* del debate o reprocha que aquel hubiese sido corto, no porque la Corte no pueda hacer ese análisis, sino por cuanto, lo que está constatando, es que no hubo debate. Y no lo hubo porque se aprobaron 95 artículos sin que los congresistas hicieran la más mínima referencia a la inmensa mayoría de ellos, máxime cuando existía un importante número de proposiciones sobre el contenido de los mismos, y una representante a la Cámara había pedido que algunos artículos se discutieran de manera separada e individual. En este caso, es evidente que se renunció al debate, aunque faltaban 7 días para que finalizara la legislatura.

hasta tener que tomar esta decisión y aquí lo que nos queda es un juicioso proceso de reglamentación por parte del gobierno”.

⁵¹⁶ *Ibidem*. El Representante Hernán Darío Cadavid Márquez se refirió a este asunto. Allí señaló lo siguiente: *“(…) mientras el Ministro del Interior el gabinete presente ha venido a causar semejante espectáculo permitiendo esta falta de respeto a la Cámara de Representantes tiempo que pudiéramos haber estado aprovechando para realmente discutir yo sí le quiero decir al doctor Fernando Velasco Luis Fernando qué vergüenza no sé cuántos años más de 20 o 25 años en el Senado de la República doctor Velasco hablo con usted alegando respeto a los derechos de las minorías y mire usted lo que viene a hacer en un debate de reforma pensional algo válido esta posibilidad de acoger Senado si estuviéramos a horas que terminara la legislatura le falta más de una semana y ustedes han venido a incorporar un debate a la fuerza en una evidente dilución del debate legislativo”*.

⁵¹⁷ Cfr., Corte Constitucional, Sentencia C-222 de 1997.

La calidad del vicio

503. Como se advirtió previamente y de manera extensa, la violación del principio de consecutividad en el trámite de la Ley 2381 de 2024, en tanto omisión de agotar una de las etapas del proceso legislativo, constituye un vicio insubsanable que acarrea la declaratoria de inexequibilidad integral de la ley demandada.

504. No obstante, al pronunciarse sobre el primer cargo de inconstitucionalidad formulado en la demanda (desconocimiento del principio de consecutividad), dos intervinientes⁵¹⁸ solicitaron a la Corte declarar que la elusión del debate ocurrida configura un vicio subsanable y que, por ello, podría devolverse el trámite al Congreso de la República para que allí se corrija.

505. Ello implica analizar la identidad y calidad del vicio como lo hizo la Corte en el Auto 841 del 17 de junio de 2025, para lo cual considero que debía precisarse de manera diáfana lo siguiente.

Sobre el presunto obstruccionismo en el trámite del proyecto de ley

506. La demanda de inconstitucionalidad plantea que, durante su aprobación, la plenaria de la Cámara de Representantes incurrió en una supresión inconstitucional del debate, lo que vulneró principios esenciales del procedimiento legislativo, como el bicameralismo funcional, la deliberación sustancial y el derecho de las minorías parlamentarias a participar de manera efectiva en la formación de la ley.

507. En contraste, varios intervinientes y el Procurador General de la Nación sostuvieron que no existió un vicio de procedimiento que justifique la declaratoria de inexequibilidad de la norma, argumentando que el trámite legislativo cumplió con los requisitos formales y que la supuesta falta de debate en la Cámara estuvo justificada por circunstancias excepcionales. Su posición se articula, en esencia, sobre un eje principal según el cual, si bien es factible encontrar algunas irregularidades en el trámite y estas parecen ser vicios de procedimiento, en realidad una revisión integral y apropiada del trámite pone al descubierto que en efecto no lo son.

508. Así, para justificar esta omisión del debate argumentaron que la decisión de acoger el texto del Senado se adoptó en un contexto de obstruccionismo promovido por la oposición. En efecto señalaron que el uso reiterado de recusaciones, impedimentos, proposiciones y mociones de orden habría sido una estrategia diseñada para dilatar el trámite y poner en riesgo la aprobación de la reforma dentro del tiempo constitucional disponible. Sobre esta base, sostuvieron que las mayorías legislativas se vieron obligadas a cerrar el debate y aprobar en bloque el texto del

⁵¹⁸ Intervención presentada, de manera conjunta, por Juan Sebastián Ceballos Bedoya y Rodrigo Uprimny Yepes.

Senado como única alternativa viable para evitar el hundimiento del proyecto. En términos generales, sus argumentos pueden agruparse en tres líneas principales.

509. En primer lugar, defendieron la utilización de la suficiente ilustración como una herramienta válida para racionalizar el debate parlamentario y evitar discusiones innecesarias. En su criterio, la mayoría legislativa tenía la facultad de cerrar la discusión en la plenaria de la Cámara de Representantes, ya que el proyecto había sido objeto de múltiples debates en etapas anteriores del trámite. A partir de esta premisa, argumentaron que la aplicación de la suficiente ilustración no vulneró el derecho de las minorías, pues el Congreso ya había deliberado ampliamente sobre los puntos centrales de la reforma.

510. En segundo lugar, plantearon que la oposición incurrió en una estrategia de obstruccionismo con el fin de dilatar el trámite legislativo y forzar el hundimiento del proyecto. Se argumentó que, en el curso del debate, los congresistas de la oposición presentaron múltiples proposiciones, recusaciones y mociones de orden con el propósito de alargar la discusión y generar dificultades procedimentales. Bajo este supuesto, se justifica la decisión de las mayorías de cerrar el debate y proceder a la votación, pues de lo contrario se habría puesto en riesgo la aprobación de la reforma.

511. Por último, afirmaron que la urgencia legislativa y la necesidad de evitar una conciliación entre ambas cámaras justificaban la adopción del texto del Senado sin discusión adicional en la Cámara de Representantes. Según esta línea de argumentación, el hecho de que el proyecto se encontrara en la última etapa del trámite y de que existiera el riesgo de que una conciliación retrasara o frustrara su aprobación facultaba a la Cámara para acoger el texto sin debate sustantivo. En este sentido, los intervinientes han sostenido que la adopción del texto del Senado fue una medida legítima para garantizar la eficacia del proceso legislativo y evitar bloqueos innecesarios.

512. Con base en la identificación de estos tres argumentos, era preciso demostrar que estos argumentos resultan insuficientes para desvirtuar la existencia de un vicio en el trámite legislativo.

513. En primer lugar, al analizar la aplicación de la suficiente ilustración en este caso se demostró que su uso excedió los límites constitucionalmente permitidos. La Corte ha sido clara en señalar que la suficiente ilustración solo es legítima cuando ha existido una deliberación previa suficiente. En este caso, se utilizó esta herramienta para evitar el debate sustantivo sobre los artículos más controvertidos, lo que constituyó una restricción inconstitucional del derecho de las minorías a participar en la formación de la ley.

514. En segundo lugar, es necesario refutar el argumento del obstruccionismo como justificación para la eliminación del debate para en su lugar demostrar que la participación activa de la oposición no puede ser considerada ilegítima per se, ya

que el uso de herramientas reglamentarias como proposiciones, recusaciones e impedimentos es un derecho reconocido en el marco del procedimiento legislativo. Aceptar el argumento del obstruccionismo abriría la puerta a que en el futuro cualquier mayoría silencie a la oposición bajo el pretexto de que su participación obstaculiza el trámite legislativo.

515. En tercer lugar, al analizar la supuesta necesidad de evitar la conciliación debía demostrarse que este argumento es insuficiente para justificar la vulneración del bicameralismo funcional y la deliberación sustancial. Téngase presente que la conciliación es un mecanismo constitucionalmente diseñado para armonizar diferencias entre ambas cámaras, y el temor a dificultades políticas no puede ser invocado como razón válida para suprimir el debate en una de ellas.

516. Es mi deber referirme a cada uno de estos puntos en los siguientes apartados, para demostrar que la omisión parcial del debate en la Cámara de Representantes constituyó un vicio que produjo la vulneración del procedimiento legislativo.

517. Uno de los argumentos centrales de los intervinientes y del Procurador General de la Nación que han defendido la constitucionalidad de la Ley 2381 de 2024 es que, si bien el trámite legislativo presenta algunas irregularidades, estas no pueden ser calificadas como vicios de procedimiento de tal entidad que justifiquen la declaratoria de inexequibilidad de la norma. Afirman que una revisión integral y apropiada del trámite permite concluir que las irregularidades no afectaron de manera sustancial el proceso de formación de la ley y que, por lo tanto, no comprometen su validez constitucional.

518. Sin embargo, este argumento requería de un análisis detallado de la naturaleza de las irregularidades señaladas en el trámite, con el fin de determinar si estas configuran o no vicios que afecten la validez de la norma. Para ello, era preciso abordar un examen minucioso de los principales aspectos controvertidos del procedimiento legislativo, dividiendo el análisis en cuatro dimensiones fundamentales: (i) el uso de la suficiente ilustración y la restricción inconstitucional del debate, (ii) la justificación del obstruccionismo parlamentario como pretexto para eludir el procedimiento legislativo, y (iii) la supuesta necesidad de evitar la conciliación.

Sobre el uso de la suficiente ilustración y la restricción inconstitucional del debate

519. El argumento de la suficiente ilustración fue presentado como una justificación para validar la omisión del debate en la Cámara de Representantes. Como advertimos sostienen que, debido a que el proyecto de ley ya había sido ampliamente discutido en el Senado y en etapas previas del trámite legislativo, no era necesario prolongar el debate en la plenaria de la Cámara, por lo que la aplicación de la suficiente ilustración fue una decisión válida dentro del margen de autonomía del Congreso.

520. Esta tesis desconoce el verdadero alcance del mecanismo de suficiente ilustración y su función dentro del procedimiento legislativo. La suficiente ilustración no puede ser utilizada para vaciar de contenido el derecho de las minorías a participar en el debate ni para eludir la deliberación sustancial sobre aspectos controvertidos del proyecto de ley. En este caso, la aplicación de este mecanismo no respondió a una lógica de racionalización del debate, sino a una estrategia dirigida a impedir cualquier discusión efectiva en la Cámara de Representantes, en abierta contradicción con los principios del bicameralismo funcional y la deliberación parlamentaria.

521. En este sentido, el uso de la moción de suficiente ilustración debe analizarse con especial rigor, pues su aplicación no puede restringir de manera desproporcionada el derecho de las minorías a participar en la deliberación. El artículo 108 de la Ley 5 de 1992 establece que la suficiente ilustración es un mecanismo válido para cerrar el debate cuando ya se han expuesto los argumentos fundamentales, pero no puede ser utilizado para suprimir la deliberación.

522. Desde sus primeras decisiones sobre el procedimiento legislativo, la Corte ha enfatizado que la suficiente ilustración es un mecanismo que debe utilizarse con moderación y únicamente cuando el debate ha alcanzado un grado de desarrollo que permite su cierre sin afectar el derecho de participación de los congresistas. Así lo ha reconocido la jurisprudencia constitucional en fallos como la Sentencia C-473 de 2004, donde la Corte determinó que esta moción solo es legítima cuando ha habido un debate efectivo que garantice el equilibrio entre el derecho de las mayorías a decidir y el derecho de las minorías a participar. En dicha sentencia, la Corte precisó que la suficiente ilustración es una herramienta válida para ordenar la dinámica del debate, pero que su aplicación no puede restringir de manera desproporcionada el derecho de las minorías a intervenir en la deliberación legislativa. En este fallo, la Corte señaló que:

“La suficiente ilustración no puede convertirse en un instrumento de silenciamiento de las minorías, sino que debe ser utilizada con la finalidad de garantizar un equilibrio entre el derecho de las mayorías a decidir y el derecho de las minorías a participar en la discusión de los proyectos de ley.”

523. La jurisprudencia posterior ha reiterado este criterio. En la Sentencia C-133 de 2022, la Corte declaró inconstitucional el procedimiento de aprobación del Código Electoral precisamente porque la aplicación de la suficiente ilustración impidió el debate sustantivo sobre aspectos fundamentales de la norma. En esa oportunidad, la Corte estableció que la aplicación de este mecanismo no puede ser arbitraria ni puede utilizarse para bloquear la discusión de proposiciones que tengan un impacto significativo en el contenido del proyecto de ley.

524. En este sentido, la suficiente ilustración solo es válida cuando: (i) el debate ha alcanzado un grado razonable de desarrollo que justifique su cierre; (ii) no existen

artículos o proposiciones que requieran una discusión adicional; y (iii) su aplicación no tiene el efecto de suprimir el derecho de las minorías a participar en la deliberación legislativa. Si estas condiciones no se cumplen, la aplicación de la suficiente ilustración se convierte en una restricción inconstitucional del debate y en un vicio sustancial del procedimiento legislativo.

525. El análisis del procedimiento seguido en la Cámara de Representantes el 14 de junio de 2024 demuestra que la suficiente ilustración no fue utilizada como una herramienta para racionalizar el debate, sino como un mecanismo para eliminarlo por completo. Lejos de haberse aplicado en un contexto en el que ya existía un debate sustancial sobre el contenido del proyecto de ley, la decisión de cerrar la discusión se adoptó en un momento en el que aún quedaban múltiples proposiciones pendientes y no se había realizado una deliberación diferenciada sobre aspectos fundamentales de la reforma.

526. La aplicación de la suficiente ilustración en este caso violó los criterios fijados por la Corte, pues:

- i. *No se había garantizado una deliberación efectiva sobre los puntos más controvertidos del proyecto de ley.* La reforma pensional contenía disposiciones de alto impacto que requerían un debate detallado en cada una de las cámaras. La Cámara de Representantes tenía el deber de discutir de manera autónoma los artículos aprobados en el Senado, pero la aplicación de la suficiente ilustración impidió que se llevara a cabo este análisis.
- ii. *La medida impidió la presentación y discusión de proposiciones sustantivas.* La aplicación de la suficiente ilustración bloqueó la posibilidad de que los congresistas discutieran modificaciones al texto aprobado en el Senado. En particular, se impidió el debate de enmiendas que buscaban corregir aspectos críticos del proyecto, lo que vulneró el principio de deliberación parlamentaria y el derecho de las minorías a incidir en el proceso legislativo.
- iii. *No se cumplieron las condiciones establecidas por la jurisprudencia para la aplicación de este mecanismo.* La suficiente ilustración solo es válida cuando el debate ha sido suficientemente amplio y cuando su aplicación no tiene el efecto de suprimir la deliberación. En este caso, la decisión de cerrar la discusión no respondió a una evaluación objetiva del grado de ilustración del debate, sino a la necesidad de las mayorías de evitar una confrontación política sobre el contenido de la reforma.

527. En este contexto, la aplicación de la suficiente ilustración constituyó un uso abusivo de una herramienta reglamentaria con el propósito de impedir el ejercicio del debate congresarial. Esta práctica no solo es contraria a la jurisprudencia constitucional, sino que también afecta gravemente el equilibrio democrático en el Congreso, pues permite que las mayorías anulen el derecho de las minorías a expresar su posición sobre temas de trascendencia nacional.

528. El análisis del derecho comparado confirma que los parlamentos democráticos han desarrollado reglas para evitar que las mayorías utilicen mecanismos de cierre del debate como instrumentos para silenciar a la oposición.

529. En el Senado de los Estados Unidos, la figura del *cloture rule* permite limitar el debate sobre un proyecto de ley, pero solo si se alcanza un umbral de votos considerable. Este mecanismo busca evitar que una mayoría simple pueda cerrar arbitrariamente la discusión y garantiza que las minorías tengan la posibilidad de exponer sus argumentos antes de la votación.⁵¹⁹

530. En Francia, el *Conseil Constitutionnel* ha enfatizado que la limitación del debate en el parlamento solo es válida cuando se han dado oportunidades efectivas de deliberación. En varias decisiones, el tribunal ha declarado inconstitucionales procedimientos legislativos en los que el gobierno ha utilizado herramientas reglamentarias para impedir la discusión de proyectos controvertidos.⁵²⁰

531. En el *Bundestag* alemán, las reglas parlamentarias establecen que las mociones de cierre del debate solo pueden aplicarse cuando se ha demostrado que todos los partidos han tenido la oportunidad de intervenir y que la discusión ha alcanzado un grado suficiente de desarrollo.⁵²¹

532. Estos precedentes refuerzan la conclusión de que la aplicación de la suficiente ilustración en la Cámara de Representantes fue inconstitucional. No se trató de una decisión destinada a ordenar el debate, sino de una estrategia para evitarlo por completo. En una democracia parlamentaria, el derecho de las mayorías a decidir no puede ejercerse a costa del derecho de las minorías a deliberar. Aceptar esta práctica sentaría un precedente peligroso, pues permitiría que en el futuro cualquier mayoría parlamentaria elimine la deliberación sobre proyectos de alto impacto utilizando mecanismos reglamentarios diseñados para cerrar el debate de manera arbitraria.

Sobre el argumento del obstruccionismo como justificación para eludir el debate

533. Uno de los pilares de la defensa de la constitucionalidad del procedimiento seguido en la Cámara de Representantes ha sido el argumento de que la oposición incurrió en prácticas de “obstruccionismo parlamentario” que obligaron a la mayoría a adoptar medidas extraordinarias para evitar el hundimiento del proyecto. Según esta tesis, las bancadas minoritarias recurrieron sistemáticamente a tácticas dilatorias

⁵¹⁹ U.S. Senate, “About Filibusters and Cloture | Historical Overview,” *United States Senate*, disponible en <https://www.senate.gov/about/powers-procedures/filibusters-cloture/overview.htm>.

⁵²⁰ Conseil Constitutionnel (Francia), Decisión n.º 2005-532 DC, 19 de enero de 2006, *Ley relativa a la lucha contra el terrorismo y que contiene diversas disposiciones relativas a la seguridad y los controles fronterizos*; y, Conseil constitutionnel (Francia), Decisión n.º 2005-526 DC, 13 de octubre de 2005, *Resolución por la que se modifica el reglamento de la Asamblea Nacional*.

⁵²¹ Ministerio Federal de Justicia, Reglamento del Bundestag Alemán (BTGO 1980), § 25, modificado por decisión del Bundestag del 22 de febrero de 2024, *Boletín Oficial Federal I*, p. 1237

que pusieron en riesgo la aprobación de la reforma pensional dentro del plazo constitucional de dos legislaturas.

534. Este argumento, sin embargo, no resiste un análisis riguroso a la luz de la jurisprudencia constitucional y del derecho parlamentario comparado. La oposición política, lejos de ser una anomalía o una conducta ilícita, constituye un elemento estructural del proceso democrático. La Corte ha sido enfática en que el procedimiento legislativo no solo protege el derecho de las mayorías a decidir, sino que también debe garantizar que las minorías en el congreso tengan la posibilidad de incidir en el debate y ejercer su papel de control democrático. En este sentido, los instrumentos reglamentarios utilizados por la oposición, como la presentación de proposiciones, recusaciones e impedimentos, no pueden ser considerados en sí mismos como obstruccionismo ilegítimo.

535. El concepto de obstruccionismo ha sido desarrollado en sistemas parlamentarios, del cual no hace parte Colombia, que reconocen formalmente la existencia de estrategias para prolongar o dificultar la aprobación de leyes. En el Senado de los Estados Unidos, por ejemplo, el filibusterismo es un mecanismo legítimo que permite a las minorías extender el debate sobre un proyecto de ley, salvo que una supermayoría decida aplicar la regla de *cloture* para cerrarlo.

536. En la jurisprudencia de la Corte, la posibilidad de que una mayoría cierre el debate invocando el argumento del obstruccionismo ya ha sido objeto de control. En la Sentencia C-133 de 2022, la Corte determinó que la existencia de tácticas dilatorias no justifica la supresión del derecho de las minorías a intervenir en la deliberación legislativa. En esa oportunidad, la Corte advirtió que el Congreso no puede aplicar mecanismos para cerrar el debate de manera que eliminen el carácter deliberativo del procedimiento, pues ello vulnera el principio democrático y el derecho de participación política.

537. Más aún, el expediente legislativo de la Ley 2381 de 2024 no demuestra que las estrategias empleadas por la oposición hubieran excedido los márgenes de lo permitido por el Reglamento del Congreso. La presentación de proposiciones, la solicitud de votaciones nominales y la interposición de recursos procedimentales son herramientas legítimas dentro del proceso legislativo y no pueden ser consideradas, per se, como formas indebidas de obstrucción. Para que un argumento de obstruccionismo sea válido, debe demostrarse que las tácticas utilizadas por la oposición superaron los límites de la razonabilidad y tuvieron un impacto que impidió materialmente el ejercicio de la función legislativa. Este no fue el caso.

538. Aceptar la tesis de que el obstruccionismo justifica la eliminación del debate sentaría un precedente sumamente peligroso. En el futuro, cualquier mayoría parlamentaria podría alegar la existencia de tácticas dilatorias para justificar el cierre anticipado de la discusión o la adopción en bloque de un proyecto de ley sin deliberación. Este argumento abre la puerta a que el Congreso se convierta en un órgano en el que las decisiones se adopten sin debate sustantivo, lo que afectaría

gravemente la legitimidad del proceso legislativo y el equilibrio entre mayorías y minorías.

539. La Corte no puede avalar un razonamiento que erosiona el principio de democracia deliberativa y que permite que las mayorías parlamentarias utilicen la acusación de obstruccionismo como un pretexto para restringir la participación de la oposición. La democracia no se reduce al gobierno de las mayorías; su legitimidad depende de que todas las voces políticas tengan la posibilidad efectiva de intervenir en el proceso de toma de decisiones.

540. En este caso, la aplicación de la suficiente ilustración y la adopción en bloque del texto del Senado no pueden justificarse con el argumento del obstruccionismo. La evidencia del expediente legislativo muestra que la restricción del debate no respondió a una necesidad objetiva de evitar bloqueos indebidos, sino a la intención de las mayorías de acelerar la aprobación del proyecto. Este uso instrumental del concepto de obstruccionismo configura un vicio sustancial en el procedimiento legislativo, pues permitió la aprobación de la Ley 2381 de 2024 en condiciones que vulneraron el principio bicameral, el derecho de participación de las minorías y la deliberación sustantiva en el Congreso.

La naturaleza deliberativa del Congreso impide considerar la oposición activa como un bloqueo ilegítimo

541. El Congreso de la República no es un órgano diseñado para la expedición expedita de normas, sino un espacio de deliberación democrática en el que deben converger distintas fuerzas políticas para la construcción de consensos legislativos. La deliberación parlamentaria es un elemento esencial del procedimiento legislativo y su restricción no puede justificarse en la simple voluntad de una mayoría parlamentaria de acelerar la aprobación de una norma.

542. La Corte ha sido enfática en que el pluralismo y el disenso político son características inherentes a un Congreso democrático, y que la participación de las minorías en el proceso legislativo no solo es un derecho fundamental sino una garantía estructural del principio de separación de poderes. La Sentencia C-473 de 2004 subrayó que el procedimiento legislativo debe garantizar que todas las fuerzas políticas puedan expresar sus puntos de vista y contribuir efectivamente a la formación de la voluntad democrática. En consecuencia, las herramientas reglamentarias utilizadas por los congresistas –como las recusaciones, impedimentos, mociones de orden y solicitudes de votación nominal– no pueden ser descalificadas *per se* como tácticas obstructivas, ya que forman parte del arsenal legítimo de participación política que la Constitución y el reglamento del Congreso les otorgan a los legisladores.

543. Esto significa que las herramientas reglamentarias disponibles para los congresistas, incluidas las recusaciones, los impedimentos, las mociones de orden y

las solicitudes de votación nominal, son mecanismos legítimos que no pueden ser descalificados simplemente porque dificultan o ralentizan la aprobación de una norma.

544. A pesar de esto, los intervinientes y el Procurador General de la Nación justifican la eliminación del debate en la Cámara de Representantes con el argumento de que la oposición incurrió en un obstruccionismo sistemático mediante la interposición de recusaciones, impedimentos y proposiciones con el único fin de dilatar el trámite. No obstante, este argumento resulta problemático en múltiples niveles, pues desconoce (i) el carácter deliberativo del Congreso y la legitimidad de los instrumentos de control legislativo, (ii) la falta de regulación expresa del “filibusterismo” en el ordenamiento jurídico nacional, (iii) la ausencia de pruebas concluyentes sobre un uso abusivo de estos mecanismos y (iv) la imposibilidad de invocar la colaboración armónica entre poderes como justificación para suprimir el debate parlamentario.

El uso de herramientas reglamentarias no puede ser considerado un abuso cuando se encuentran dentro de los márgenes de la legalidad

545. Uno de los argumentos planteados por los intervinientes y el Procurador es que la oposición habría utilizado de manera abusiva ciertos mecanismos del reglamento para entorpecer el trámite de la reforma pensional. Sin embargo, esta afirmación omite un aspecto central: todas las actuaciones procesales de los congresistas deben ser valoradas dentro del marco de la legalidad y no según su impacto político.

546. La Ley 5ª de 1992 prevé expresamente la posibilidad de que los congresistas presenten recusaciones e impedimentos para garantizar la transparencia del debate legislativo. El artículo 292 de esta norma establece que cualquier congresista que considere que se encuentra en una situación de conflicto de intereses tiene la obligación de declararlo y someter su caso a la decisión de la respectiva célula legislativa. Asimismo, el artículo 294 regula la presentación de recusaciones por parte de terceros, determinando que su trámite debe ser resuelto en un término breve por la Comisión de Ética.

547. En este caso, no se encuentra que las recusaciones e impedimentos presentados en el trámite de la reforma pensional fueran infundados o fraudulentos. La simple acumulación de estos mecanismos no es prueba suficiente de que existió una intención de sabotear el proceso legislativo. Por el contrario, el hecho de que se haya recurrido a estos instrumentos demuestra la existencia de un intenso debate parlamentario, lo cual es propio de cualquier discusión legislativa sobre reformas estructurales.

548. Es cierto que en el Senado de la República se llevaron a cabo diversas audiencias públicas y mesas de trabajo. De cualquier manera, es muy difícil sostener *a priori* que la realización de dichas audiencias o sesiones -que tuvieron lugar antes de que el proyecto de ley se discutiera en la Comisión Séptima o en la Plenaria del

Senado de la República- constituyeron un acto de *filibusterismo* y no un ejercicio técnico que buscaba, esencialmente, resolver aspectos complejos de una reforma que es fundamental para el país y que tendrá profundas implicaciones en los derechos de la ciudadanía.

549. En efecto, esta Corte no ha desconocido que el Sistema General de Pensiones, previsto en la Ley 100 de 1993 y en las normas que la complementan, tiene algunos problemas de inequidad, que están relacionados con su falta de cobertura y sostenibilidad.⁵²² Reformar un sistema pensional como el previsto en la Ley 100 de 1993 no es un asunto menor. En la Ley 2381 de 2024 se decidió sobre materias tan importantes como la ampliación de la cobertura, la implementación del sistema de pilares, la eliminación de algunas prestaciones⁵²³ y la invención de otras, la creación de nuevas reglas de afiliación a Colpensiones y el establecimiento de nuevas fórmulas para la liquidación de las prestaciones. Decisiones como estas, evidentemente, suponían una modificación de grandes proporciones respecto del sistema que regía la Ley 100 de 1993.

550. Ello, por supuesto y en criterio de esta Corte, exigía un diálogo democrático amplio, que permitiera la participación de la sociedad en su conjunto. Por lo que se puede ver en el trámite que surtió la Ley 2381 de 2024 en el Senado de la República, ampliar la discusión democrática pudo ser el objetivo que orientó a quienes propusieron la realización de las diversas audiencias públicas y de las mesas técnicas que allí tuvieron desarrollo.

551. En efecto, como puede observarse en la siguiente tabla, antes de que el debate sobre la reforma pensional diera inicio en la Comisión Séptima del Senado de la República, se llevaron a cabo tres audiencias públicas y cuatro mesas técnicas. Todo ello en el lapso comprendido entre el 4 y el 15 de mayo de 2023. Precisamente por ello, los ponentes solicitaron, el 29 de abril de 2023, una prórroga en el plazo para presentar el informe de ponencia. Esa prórroga se concedió el 3 de mayo de 2023 y, solo luego de haberse realizado las audiencias antedichas y de haberse recibido diversos conceptos por parte de varias personas jurídicas, los ponentes presentaron su informe el 30 de mayo de 2023.

⁵²² Cfr., Corte Constitucional. Sentencia SU-107 de 2024. En esta Sentencia, se citó un concepto de Fedesarrollo en el que se explicaba por qué el Sistema General de Pensiones era inequitativo: “Al respecto señaló que, en principio, existe una inequidad horizontal por el hecho de que ambos regímenes tratan de modo diverso a sus afiliados. Por ejemplo, si una persona pertenece al RPM, la tasa de reemplazo que se le asigna puede llegar a ser, en promedio, del 65%. Mientras que la tasa de reemplazo en el RAIS es mucho menor. Y, sin embargo, una figura como la devolución de saldos puede llegar a ser mucho más beneficiosa en el RAIS que en el RPM, donde aplica la indemnización sustitutiva. // Añadió también el representante de Fedesarrollo que otro de los problemas era el de la inequidad vertical. Y es que en el RPM se otorgan altos subsidios a quienes han tenido salarios elevados. Resaltó su preocupación por el hecho de que estos subsidios son, en muchos casos, incluso más altos que aquellos destinados a programas de salud o de vivienda. Para exponer la gravedad del asunto, indicó que el 73% de estos subsidios llegan al 20% de la población con más altos ingresos. De este modo, reiteró que el mayor inconveniente que existe al aceptar estos traslados de última hora a través de procesos judiciales, es que se acentúa la regresividad del sistema. Y esta regresividad se daría por el hecho de que se protegen los intereses de la población de mayor ingreso, en relación con la población de menor ingreso”.

⁵²³ Por ejemplo, la indemnización sustitutiva de pensión de vejez.

552. La siguiente tabla reúne las actuaciones más importantes dentro del trámite del Proyecto de Ley No. 293 de 2023 (Senado) y No. 433 de 2024 (Cámara) -Ley 2381 de 2024-. Todas ellas han sido extraídas de las Gacetas del Congreso de la República. Al frente de cada actuación, se ubica el número de la Gaceta que la contiene o que la referencia. Muchas de estas Gacetas fueron remitidas al expediente D-15.989 por parte de los secretarios generales del Senado de la República y de la Cámara de Representantes,⁵²⁴ pero otras fueron encontradas luego de un proceso de búsqueda propio. En caso de que algunas de las Gacetas referenciadas no se ubiquen en las pruebas recaudadas, estas podrán descargarse vía *web*.⁵²⁵

Actuaciones en primer debate (Comisión Séptima del Senado de la República)

Fecha de la actuación	Actuación	Gaceta
22-03-23	Se radica el proyecto en la Secretaría General del Senado de la República. Se anexa el texto del proyecto completo.	Gaceta 203 de 2023
Designación de ponentes y prórrogas para la presentación de la ponencia		
14-04-23	La Mesa Directiva de la Comisión Séptima del Senado de la República designa, como ponentes de la iniciativa, a los senadores Norma Hurtado Sánchez, Honorio Miguel Henríquez Pinedo, Nadia Georgette Blel Scaff, Martha Isabel Peralta Epieyú, Miguel Ángel Pinto Hernández, Ana Paola Agudelo García, Sor Berenice Bedoya Pérez, Omar de Jesús Restrepo Correa, Beatriz Lorena Ríos Cuéllar y Polivio Leandro Rosales Cadena.	Gaceta 831 de 2023, página 2
29-04-23	Los ponentes piden a la Mesa Directiva una prórroga para presentar la ponencia.	Gaceta 575 de 2023, página 2
03-05-23	Se otorga una prórroga hasta por 15 días.	Gaceta 575 de 2023, página 2
Remisión de conceptos por parte de diversas entidades		
26-04-23	Se recibe concepto de la Anpiss.	Gaceta 412 de 2023
03-05-23	Se recibe concepto de la Universidad Javeriana.	Gaceta 418 de 2023
04-05-23	Se recibe concepto de la Federación Nacional de Cafeteros.	Gaceta 430 de 2023

⁵²⁴ Documentos disponibles en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=88491>, <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=88493>, <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=88494>, <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=88923> y

⁵²⁵ Ello en el siguiente enlace: <https://svrpubindc.imprenta.gov.co/senado/>

08-05-23	Se recibe concepto de la Universidad Libre de Colombia.	Gaceta 444 de 2023
09-05-23	Se recibe concepto de la Escuela de Finanzas, Economía y Gobierno de la Universidad EAFIT; del Instituto de Ciencia Política; y del Consejo Regional Indígena del Cauca.	Gaceta 457 de 2023
09-05-23	Se recibe concepto de la Universidad de los Andes y de la Asociación de Comisionistas de Bolsa de Colombia.	Gaceta 448 de 2023
09-05-23	Se recibe concepto de la Universidad de los Andes y de la Academia Nacional de Medicina.	Gaceta 455 de 2023
10-05-23	Se recibe concepto de la Asociación Colombiana de Administradoras de Fondos de Pensiones y Cesantías.	Gaceta 471 de 2023
15-05-23	Se recibe concepto de la Asociación Colombiana de Capital Privado.	Gaceta 484 de 2023
18-05-23	Se recibe concepto de la Federación de Aseguradores Colombianos.	Gaceta 508 de 2023
22-05-23	Se recibe concepto de la Universidad Externado de Colombia.	Gaceta 516 de 2023
22-05-23	Se recibe concepto de la Caja de Auxilios y Prestaciones de la ACDAC.	Gaceta 519 de 2023
23-05-23	Se recibe concepto de la Alianza Nacional de Pensionados.	Gaceta 535 de 2023
29-05-23	Se recibe concepto del Ministerio de Salud.	Gaceta 557 de 2023
Realización de audiencias y mesas técnicas		
04-05-23	Se realizó una mesa técnica con las Unidades de Trabajo Legislativo.	Gaceta 575 de 2023, página 2
05-05-23	Se realizó una mesa técnica con las Unidades de Trabajo Legislativo.	Gaceta 575 de 2023, página 2
08-05-23	Se realizó una mesa técnica entre las Unidades de Trabajo Legislativo y el Ministerio del Trabajo.	Gaceta 575 de 2023, página 2
09-05-23	Se realizó una audiencia pública en Bogotá.	Gaceta 575 de 2023, página 2
10-05-23	Se realizó una audiencia pública en Bogotá.	Gaceta 575 de 2023, página 2
11-05-23	Se realizó una mesa técnica entre las Unidades de Trabajo Legislativo, el Ministerio del Trabajo y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.	Gaceta 575 de 2023, página 2

15-05-23	Se realizó una audiencia pública en Cúcuta.	Gaceta 575 de 2023, página 2
----------	---	------------------------------

El debate en la Comisión Séptima del Senado de la República		
17-05-23	Se niegan los impedimentos formulados por algunos ponentes.	Gaceta 824 de 2023 (que contiene el acta Nro. 42, correspondiente a la sesión del 17 de mayo de 2023)
19-05-23	Se presenta nueva solicitud de prórroga para presentar informe de ponencia. En esa misma fecha se acepta la prórroga.	Gaceta 831 de 2023, página 2
30-05-23	Se publica el informe de ponencia para primer debate, ante la Comisión Séptima del Senado de la República.	Gaceta 575 de 2023
08-06-23	Inicia la discusión en la Comisión Séptima del Senado de la República.	Gaceta 829 de 2023 (que contiene el acta Nro. 47, correspondiente a la sesión del 8 de junio de 2023)
13-06-23	Continúa la discusión en la Comisión Séptima del Senado de la República.	Gaceta 830 de 2023 (que contiene el acta Nro. 48, correspondiente a la sesión del 13 de junio de 2023)
14-06-23	Continúa y finaliza la discusión en la Comisión Séptima del Senado de la República.	Gaceta 831 de 2023 (que contiene el acta Nro. 49, correspondiente a la sesión del 14 de junio de 2023)
Finaliza la primera legislatura. Receso del 21 de junio al 19 de julio de 2023		
07-07-23	Se publica el texto definitivo, aprobado por la Comisión Séptima del Senado de la República.	Gaceta 839 de 2023

Actuaciones en segundo debate (Plenaria del Senado de la República)		
Fecha	Actuación	Gaceta
26-06-23	Se designan, como ponentes, los senadores Nadia Blel Scaff, Honorio Henríquez Pinedo, Norma Hurtado Sánchez, Martha Peralta Epieyú, Miguel Ángel Pinto Hernández, Fabián Díaz Plata, Ana Paola Agudelo García, Berenice Bedoya Pérez, Omar de Jesús Restrepo Correa, Lorena Ríos Cuéllar y Polivio Rosales Cadena.	Gaceta 700 de 2024, página 3
Realización de audiencias y mesas técnicas		
08-08-23	Se realizó una mesa técnica de trabajo.	Gaceta 1423 del 2023, página 6. Ver nota al pie No. 2

09-08-23	Se realizó una mesa técnica entre las Unidades de Trabajo Legislativo, el Ministerio de Trabajo y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.	Gaceta 700 de 2024, página 3
11-08-23	Se realizó una mesa técnica entre las Unidades de Trabajo Legislativo, el Ministerio del Trabajo, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y Colpensiones.	Gaceta 700 de 2024, página 3
14-08-23	Se realizó una mesa técnica de trabajo.	Gaceta 1423 del 2023, página 6. Ver nota al pie No. 2
11-09-23	Se realizó una audiencia pública en Bogotá.	Gaceta 700 de 2024, página 3
20-09-23	Se realizó una mesa técnica de trabajo.	Gaceta 1423 del 2023, página 6. Ver nota al pie No. 2
02-10-23	Se realizó una mesa técnica de trabajo.	Gaceta 1423 del 2023, página 6. Ver nota al pie No. 2
26-03-24	Se realizó una audiencia pública en Bogotá.	Gaceta 700 de 2024, página 3
02-04-24	Se realizó una sesión técnica informal.	Gaceta 700 de 2024, página 3
Remisión de conceptos por parte de diversas entidades		
08-10-23	Se recibe concepto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.	Gaceta 1435 de 2023
09-10-23	Se recibe concepto del Ministerio del Trabajo y de la Administradora Colombiana de Pensiones.	Gaceta 1437 de 2023
26-02-24	Se recibe concepto de la Asociación Colombiana de Administradoras de Fondos de Pensiones y Cesantías.	Gaceta 134 de 2024
02-04-24	Se recibe concepto de la Asociación Nacional de Pensionados y de la Confederación General del Trabajo.	Gaceta 339 de 2024
El debate en la Plenaria del Senado de la República		
06-10-23	Se publica el informe de ponencia positivo para segundo debate.	Gaceta 1423 de 2023
09-10-23	Se publica el informe de ponencia alternativo para segundo debate.	Gaceta 1434 de 2023
03-11-23	Se publica informe de ponencia negativa para segundo debate.	Gaceta 1537 de 2023
Receso legislativo (del 17 de diciembre de 2023 al 15 de febrero de 2024). Art. 138 de la Constitución, modificado por el Acto Legislativo 02 de 2023		

22-02-24	Se publica otro informe de ponencia negativa para segundo debate.	Gaceta 114 de 2024
28-02-24	Se votan impedimentos.	Gaceta 1024 de 2024 (que contiene el acta No. 42, correspondiente a la sesión del 28 de febrero de 2024)
06-03-24	Se votan impedimentos.	Gaceta 1025 de 2024 (que contiene el acta No. 44, correspondiente a la sesión del 6 de marzo de 2024)
12-03-24	Simplemente se anuncia el proyecto para su debate en la sesión siguiente.	Gaceta 1134 de 2024 (que contiene el acta No. 45, correspondiente a la sesión del 12 de marzo de 2024)
13-03-24	Se votan impedimentos.	Gaceta 1461 de 2024 (que contiene el acta No. 46, correspondiente a la sesión del 13 de marzo de 2024)
18-03-24	Simplemente se anuncia el proyecto para su debate en la sesión siguiente.	Gaceta 1541 de 2024 (que contiene el acta No. 47, correspondiente a la sesión del 18 de marzo de 2024)
19-03-24	Simplemente se anuncia el proyecto para su debate en la sesión siguiente.	Gaceta 1462 de 2024 (que contiene el acta No. 48, correspondiente a la sesión del 19 de marzo de 2024)
20-03-24	Se continúa la discusión. Se votan algunos impedimentos.	Gaceta 1036 de 2024 (que contiene el acta No. 49, correspondiente a la sesión del 20 de marzo de 2024)
26-03-24	Se continúa la discusión.	Gaceta 1590 de 2024 (que contiene el acta No. 50, correspondiente a la sesión del 26 de marzo de 2024)
02-04-24	Se continúa con la discusión.	Gaceta 1732 de 2024 (que contiene el acta No. 51, correspondiente a la sesión del 2 de abril de 2024)
03-04-24	Se inicia la discusión, se votan negativamente los informes de ponencia negativos.	Gaceta 1711 de 2024 (que contiene el acta No. 52, correspondiente a la sesión del 3 de abril de 2024)
04-04-24	Simplemente se anuncia el proyecto para su debate en la sesión siguiente.	Gaceta 1748 de 2024 (que contiene el acta No. 53,

		correspondiente a la sesión del 4 de abril de 2024)
15-04-24	Continúa la discusión. Se vota negativamente el informe de ponencia alternativo. Y se vota favorablemente el informe de ponencia positivo.	Gaceta 1540 de 2024 (que contiene el acta No. 55, correspondiente a la sesión del 15 de abril de 2024)
16-04-24	Continúa la discusión del articulado.	Gaceta 1800 de 2024 (que contiene el acta No. 56, correspondiente a la sesión del 16 de abril de 2024)
17-04-24	Continúa la discusión del articulado.	Gaceta 1813 de 2024 (que contiene el acta No. 57, correspondiente a la sesión del 17 de abril de 2024)
22-04-24	Continúa la discusión del articulado.	Gaceta 1801 de 2024 (que contiene el acta No. 58, correspondiente a la sesión del 22 de abril de 2024)
23-04-24	Continúa y finaliza la discusión del proyecto.	Gaceta 1842 de 2024 (que contiene el acta No. 59, correspondiente a la sesión del 23 de abril de 2024)
29-04-24	Se publica el texto definitivo aprobado por el Senado de la República.	Gaceta 497 de 2024

Actuaciones en primer debate (Comisión Séptima de la Cámara de Representantes)

Fecha	Actuación	Gaceta
10-05-24	Se designan, como ponentes, los representantes Martha Lisbeth Alfonso Jurado, Héctor David Chaparro Chaparro, Juan Felipe Corzo Álvarez, Alfredo Mondragón Garzón, Betsy Judith Pérez Arango, Jorge Alexander Quevedo Herrera, Germán José Gómez López, Víctor Manuel Salcedo Guerrero, Juan Carlos Vargas Soler y Leider Alexandra Vásquez Ochoa.	Gaceta 700 de 2024, página 5
Realización de audiencias y mesas técnicas		
14-05-24	Se realizó una audiencia pública con el Ministerio del Trabajo, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Colpensiones, Asofondos y la Procuraduría General de la Nación.	Gaceta 700 de 2024, página 5

16-05-24	Se realizó una mesa de trabajo con los equipos de los ponentes, con el ánimo de presentar un informe de ponencia.	Gaceta 700 de 2024, página 5
Remisión de conceptos por parte de diversas entidades		
28-05-24	Se recibe concepto del DANE	Gaceta 708 de 2024
El debate en la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes		
17-05-24	Se publica el informe de ponencia positivo para primer debate en la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes.	Gaceta 603 de 2024
21-05-24	Se inicia la discusión del proyecto.	Gaceta 1077 de 2024 (que contiene el acta No. 46, correspondiente a la sesión del 21 de mayo de 2024)
22-05-24	Continúa la discusión del proyecto.	Gaceta 1078 de 2024 (que contiene el acta No. 47, correspondiente a la sesión del 22 de mayo de 2024)
23-05-24	Continúa y finaliza la discusión del proyecto.	Gaceta 1079 de 2024 (que contiene el acta No. 48, correspondiente a la sesión del 23 de mayo de 2024)
29-05-24	Se publica el texto definitivo aprobado por la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes.	Gaceta 700 de 2024

Actuaciones en segundo debate (Plenaria de la Cámara de Representantes)

Fecha	Actuación	Gaceta
24-05-24	Se designan los ponentes.	Gaceta 717 de 2024, página 1
Realización de audiencias y mesas técnicas		
12-06-24	Se realizó una audiencia pública.	Gaceta 1640 de 2024. (En esta Gaceta, que contiene la sesión plenaria del 11 de junio de 2024, se habla de la necesidad de realizar la audiencia mencionada. Audiencia que estaba prevista para el día 12 de junio de 2024)
Remisión de conceptos por parte de diversas entidades		
30-05-24	Se recibe concepto de la Asociación de Comisionistas de Bolsa de Colombia.	Gaceta 736 de 2024
04-06-24	Se recibe concepto de la Asociación Nacional de Pensionados de	Gaceta 757 de 2024

	Comunicaciones y de la Procuraduría General de la Nación.	
05-06-24	Se recibe concepto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.	Gaceta 774 de 2024
06-06-24	Se recibe concepto de la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia.	Gaceta 786 de 2024
12-06-24	Se recibe concepto de la Universidad Nacional de Colombia.	Gaceta 1002 de 2024
12-06-24	Se recibe concepto de la Asociación de Pensionados de Empresas Colombianas.	Gaceta 1001 de 2024
El debate en la Plenaria de la Cámara de Representantes		
29-05-24	Se publica el informe de ponencia positivo para segundo debate.	Gaceta 700 de 2024
30-05-24	Se publica informe de ponencia negativa para segundo debate.	Gaceta 717 de 2024
11-06-24	Se inicia la discusión del proyecto.	Gaceta 1640 de 2024 (que contiene el acta No. 149, correspondiente a la sesión del 11 de junio de 2024)
12-06-24	Continúa la discusión.	Gaceta 1904 de 2024 (que contiene el acta No. 150, correspondiente a la sesión del 12 de junio de 2024)
13-06-24	Continúa la discusión.	Gaceta 1249 de 2024 (que contiene el acta No. 151, correspondiente a la sesión del 13 de junio de 2024)
14-06-24	Continúa y finaliza la discusión del proyecto.	Gaceta 1485 de 2024 (que contiene el acta No. 152, correspondiente a la sesión del 14 de junio de 2024)
25-06-24	Se publica el texto definitivo aprobado por la Plenaria de la Cámara de Representantes.	Gaceta 973 de 2024

553. En la plenaria del Senado de la República no ocurrió algo distinto. En el lapso comprendido entre el 8 de agosto de 2023 y el 2 de abril de 2024, se llevaron a cabo dos audiencias públicas y 7 mesas técnicas. Al tiempo que, entre el 8 de octubre de 2023 y el 2 de abril de 2024, se recibieron algunos conceptos técnicos, incluido el del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Todo ello ocurrió antes de que se diera inicio a la discusión del proyecto de ley en abril de 2024.

554. La realización de estas audiencias o de estas sesiones técnicas no puede juzgarse, *prima facie*, como un acto deliberado de obstruccionismo. En efecto, lo que puede observarse, a partir de la programación de este tipo de reuniones, es que los

senadores estaban altamente interesados en reunir la mayor cantidad posible de información con el objeto de presentar un informe de ponencia, de realizar los ajustes al texto inicialmente radicado por el Gobierno Nacional -por conducto de la Ministra del Trabajo-, y de discutirlo técnicamente. Todo esto se ha hecho respetando la Ley 5 de 1992 que, en su artículo 230, ha establecido que: “[p]ara expresar sus opiniones toda persona, natural o jurídica, podrá presentar observaciones sobre cualquier proyecto de ley o de acto legislativo cuyo examen y estudio se esté adelantando en alguna de las Comisiones Constitucionales Permanentes”.⁵²⁶

555. También es cierto que durante todo el trámite legislativo se presentó un número importante de proposiciones, sin embargo, este acto tampoco se puede juzgar, de manera estricta y en principio, como una práctica de obstruccionismo parlamentario. Las proposiciones, según lo establecido por la jurisprudencia constitucional, “(...) son el medio a través del cual los miembros del Congreso de la República ponen en conocimiento del cuerpo colegiado propuestas sobre los proyectos de ley que están en trámite, u otro tipo de solicitudes enmarcadas estrictamente dentro del trámite legislativo”.⁵²⁷ Cuando los congresistas presentan proposiciones frente al articulado de una iniciativa legislativa, en realidad están ejerciendo su derecho a intervenir en el debate.⁵²⁸ El artículo 113 de la Ley 5 de 1992, concretiza este derecho al señalar lo siguiente:

*“El Congresista, autor de una proposición de modificación, adición, supresión o suspensión, la presentará por escrito y firmada de manera física, también la podrá presentar a través de los medios digitales que el Congreso habilite para tal fin. Leídas por la Secretaría y puesta en discusión, el Congresista autor podrá hacer uso de la palabra para sustentarla, de no estar presente no se someterá a discusión ni votación. Las proposiciones presentadas a través de medios y/o-digitales deberán ser remitidas a la Secretaría de la Comisión o de la respectiva Cámara mediante la plataforma tecnológica dispuesta por el Congreso para el efecto”.*⁵²⁹

556. Si con las proposiciones los congresistas ejercen su derecho a intervenir, entonces tramitarlas es un imperativo para la comisión o la plenaria donde aquellas se presenten. Todo esto conforme a las reglas previstas en la Ley 5 de 1992.⁵³⁰

⁵²⁶ Ley 5 de 1992. Artículo 230.

⁵²⁷ Cfr., Corte Constitucional. Sentencia C-525 de 2023.

⁵²⁸ Ibidem.

⁵²⁹ Ley 5 de 1992. Artículo 113.

⁵³⁰ Cfr., Corte Constitucional. Sentencia C-525 de 2023. En esta providencia, sobre el trámite que deben surtir las proposiciones, se reconoce lo siguiente: “[e]l Título II, Capítulo V, Sección 5a de la Ley 5ª de 1992 reglamenta las proposiciones. Allí, se establecen las siguientes características: (i) pueden ser presentadas por cualquier congresista (art. 113); (ii) se clasifican en principal, sustitutiva, suspensiva, modificativa y especial (art. 113); (iii) pueden ser de modificación, adición o suspensión y deben ser presentadas por escrito y firmadas; (iv) no hay necesidad de incluir por escrito las razones o argumentos que justifican la presentación de la proposición, pues el autor puede hacer uso de la palabra para sustentarla (art. 113); y (v) cuando se esté en discusión una proposición solo se admiten solicitudes relativas a modificación, adición, suspensión, orden, informe oral o lectura de documentos, declaración de sesión permanente, y votación nominal o secreta (art. 112). // El procedimiento establecido para el trámite de las proposiciones es el siguiente. Primero, deben ser leídas por el secretario general de cada cámara (art. 47.3). Segundo, una vez leídas se procede a su discusión, lo cual, salvo con algunas excepciones, es un paso impostergable antes de

557. En este caso, es cierto que se presentó una cantidad importante de proposiciones ante la plenaria de la Cámara de Representantes. Esas proposiciones - cuya copia fue aportada con la demanda- recaían sobre el texto sometido a consideración de esa instancia que, como se ha reiterado en esta providencia, había sido incluido en la Gaceta 700 de 2024, y no en la Gaceta 497 de 2024. Todas estas proposiciones merecían ser sometidas a discusión, tal y como ocurrió en la plenaria del Senado de la República cuando allí, también, se presentaron en un número importante.

558. De hecho, luego de revisar las pruebas aportadas a este proceso, podrá advertirse que en la plenaria del Senado de la República se discutió un gran número de proposiciones que recaían sobre el articulado de la iniciativa legislativa. Todo ello ocurrió en las sesiones que correspondieron a los días 16, 17, 22 y 23 de abril de 2024, luego de que el 15 de abril se aprobó la ponencia positiva mayoritaria, presentada por la Senadora Martha Peralta Epieyú.

559. El 16 de abril de 2024, por ejemplo, se votaron los artículos 31, 33, 42, 45, 46, 47, 49, 50, 52, 53, 55, 56, 61, 66, 68, 69, 73, 79, 81, 83, 84, 88 y 89, tal y como estaban en la ponencia. Ello porque, frente a aquellos, no se habían presentado proposiciones. Acto seguido, se empezaron a votar los artículos cuya eliminación, modificación o sustitución se había pedido. Primero se revisaron las proposiciones y, cuando estas no fueron aprobadas, se continuó con la votación de los artículos como estaban redactados en la ponencia mayoritaria. En ese orden, las votaciones se presentaron de la siguiente manera:

<i>Sesión del 16 de abril de 2024</i> ⁵³¹	
Lo que se somete a votación	Decisión
Proposición presentada por el Partido Conservador al artículo 26.	Aprobada
Proposición presentada por el Partido Conservador al artículo 54.	Aprobada
Proposición presentada por el Senador Omar de Jesús Restrepo Correa al artículo 37.	Aprobada
Proposición presentada por los senadores Honorio Miguel Henríquez Pinedo y Josué Alirio Barreras Rodríguez al artículo 1.	Negada
Proposición presentada por los senadores Honorio Miguel Henríquez Pinedo y Josué Alirio Barreras Rodríguez al artículo 5.	Negada

someterlas a votación. (art. 123.5). Tercero, una vez cerrada la discusión y antes de la votación, la proposición debe ser leída nuevamente (art. 125). Cuarto, las proposiciones deben constar en las actas de las sesiones (art. 35)”.
⁵³¹ Congreso de la República. Gaceta 1800 de 2024.

Proposición presentada por los senadores Honorio Miguel Henríquez Pinedo y Josué Alirio Barreras Rodríguez al artículo 8 .	Negada
Proposición presentada por los senadores Honorio Miguel Henríquez Pinedo y Josué Alirio Barreras Rodríguez al artículo 9 .	Negada
Los artículos 5, 8, y 9 como venían en la ponencia.	Aprobados
Sesión del 17 de abril de 2024⁵³²	
Artículos 5, 8 y 9 como venían en la ponencia.	Aprobados
Artículo 36 con la proposición modificativa presentada por el senador Honorio Miguel Henríquez Pinedo.	Aprobado
Proposición modificativa al artículo 15 , presentada por el senador Honorio Miguel Henríquez Pinedo.	Negada
Artículo 15 como está en la ponencia.	Aprobado
Proposiciones modificativas a los artículos 38, 39, y 94 presentadas por los senadores José Vicente Carreño Castro y Paloma Susana Valencia Laserna.	Negadas
Artículos 38, 39, y 94 como están en la ponencia.	Aprobados
Proposiciones modificativas a los artículos 27, 28, y 29 , presentadas por la senadora Beatriz Lorena Ríos Cuellar.	Negadas
Artículos 27, 28, y 29 como están en la ponencia.	Aprobados
Artículo 22 como está en la ponencia.	Aprobado
Artículo 67 como está en la ponencia.	Aprobado
Artículos 6, 71 y 78 , con las proposiciones modificativas avaladas.	Aprobados
Proposición modificativa al artículo 43 , presentada por el partido conservador.	Negada
Artículo 43 como está en la ponencia.	Aprobado
Proposiciones modificativas a los artículos 11, 18 y 63 , presentadas por varios senadores.	Negadas
Artículos 11, 18, 63, 64, 65,70 y 72 , con las proposiciones avaladas al proyecto.	Aprobadas
Proposiciones eliminando los artículos 19, 23 y 24 .	Negadas
Proposiciones modificativas a los artículos 3, 12, 19, 23, 24 y 32 , presentadas por varios senadores sin aval.	Negadas
Artículos 3, 12, 19, 23 y 24 , con las proposiciones modificativas avaladas presentadas por varios senadores.	Aprobadas
Sesión del 22 de abril de 2024⁵³³	
Artículo nuevo avalado, presentado por varios senadores.	Aprobado.
Proposición modificativa al artículo 57 sin aval, presentada por el senador Miguel Uribe Turbay.	Negada

⁵³² Congreso de la República. Gaceta 1813 de 2024.

⁵³³ Congreso de la República. Gaceta 1801 de 2024.

Proposiciones modificativas no avaladas a los artículos 58 y 60 , presentadas por la honorable senadora Paloma Susana Valencia Laserna.	Negada
Artículos 41, 44, 57, 58, 60, 85 y 92 como están en la ponencia	Aprobados
Artículos 48 y 80 con las proposiciones modificativas avaladas, presentadas por los senadores Oscar Mauricio Giraldo Hernández y Ana Carolina Espitia Jerez.	Aprobados
Proposiciones modificativas de los artículos 40, 51, 59, y 62 no avaladas.	Negadas
Artículos 40, 51 y 59 como están en la ponencia, y el artículo 62 con las modificaciones avaladas.	Aprobados
Sesión del 23 de abril de 2024 ⁵³⁴	
Artículo 4 , con modificación presentada por el senador Paulino Riascos. Artículos 7, 13, 14 y 16 como están en la ponencia.	Aprobados
Proposición modificativa no avalada al artículo 2, presentada por el senador Guido Echeverri Piedrahita.	Negada
Artículos 2 y 10 como están en la ponencia.	Aprobados
Artículo 17 con las proposiciones avaladas, y el artículo 20 como está en la ponencia.	Aprobados
Proposiciones modificativas a los artículos 21 y 25 no avaladas, presentadas por los senadores Richard Humberto Fuelantala Delgado y Carlos Fernando Motoa.	Negadas
Artículos 21 y 25 con las modificaciones avaladas.	Aprobadas
Artículos 30, 34, 35, 75 y 77 como están en la ponencia.	Aprobados
Proposición modificativa del artículo 90 , presentada por la senadora Ana Carolina Espitia Jerez.	Negada
Proposición modificativa del artículo 91 , presentada por el senador Carlos Fernando Motoa Solarte.	Negada
Artículos 74, 86 y 87 con modificaciones avaladas, y artículos 90, 91 y 92 como están en la ponencia.	Aprobados
3 artículos nuevos no avalados, presentados por los senadores Paloma Susana Valencia Laserna, Richard Humberto Fuelantala Delgado y Carlos Manuel Meissel Vergara.	Negados
Artículo 76 como está en la ponencia.	Aprobado
Proposición modificativa al artículo 93 , presentada por las senadoras Norma Hurtado Sánchez, Angelica Lizbeth Lozano Correa y Paloma Susana Valencia Laserna.	Negada
Proposición modificativa al artículo 93 , presentada por la senadora Ana Carolina Espitia Jerez.	Negada
Artículo 93 , con modificaciones avaladas.	Aprobado

⁵³⁴ Congreso de la República. Gaceta 1842 de 2024.

Omisión de la lectura del articulado, bloque del articulado con el artículo nuevo avalado, título y tránsito a la otra cámara.	Aprobado
--	----------

560. Así como ocurrió en la plenaria del Senado de la República, la plenaria de la Cámara de Representantes también pudo llevar a cabo un esfuerzo por debatir y votar las proposiciones que presentaron los congresistas. Si se hace un ejercicio de comparación, podría concluirse que la Plenaria del Senado de la República tardó, específicamente, cuatro días debatiendo el articulado de la iniciativa legislativa.

561. En contraste, en la Plenaria de la Cámara de Representantes la discusión sobre el articulado inició y culminó el 14 de junio de 2024.⁵³⁵ En ese único día, la plenaria: (i) aprobó 6 artículos que no tenían proposiciones; (ii) discutió (aunque no votó) el artículo 94; y (iii) votó favorablemente la proposición que sugería acoger el texto del Senado de la República. Todo esto sin considerar que a la legislatura le restaban 7 días para culminar; tiempo durante el cual pudo llevarse a cabo el debate que esta Corporación echa de menos. Por ello, no puede aceptarse el argumento, según el cual, culminar las deliberaciones no era posible dado el importante número de proposiciones existentes.

562. A este argumento puede sumarse uno más: nunca la presentación amplia de proposiciones ha sido entendida, por esta Corte, como un ejercicio claro de obstruccionismo. Si se revisa, por ejemplo, la Sentencia C-481 de 2019 -en la que se declaró la inexequibilidad de la Ley de financiamiento- se podrán advertir algunas referencias a la importante cantidad de proposiciones que se presentaron en el trámite de la norma referida.

563. Así, al resumir la intervención del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, la Corte reconoció que “(...) *en la sesión extraordinaria del dieciocho (18) al diecinueve (19) de diciembre de dos mil dieciocho (2018); la sesión inició con la verificación del quórum decisorio reglamentario, luego se consideraron y votaron los impedimentos, y a continuación los informes de las tres ponencias presentadas (una de archivo, una minoritaria y otra mayoritaria), las cuales habían sido previamente publicadas. Se negaron las dos primeras ponencias y se aprobó la mayoritaria. Igualmente, se conformó una subcomisión integrada por todas las fuerzas políticas para que presentara un informe sobre las proposiciones, que ascendían a más de trescientas, después de lo cual se procedió a la votación en bloque del articulado en la plenaria*”.⁵³⁶ (Subrayas fuera de texto). Igualmente, la Corte aceptó que, en el trámite de dicha ley, “(...) *el texto aprobado por el Senado de la República -cuya base era el del informe de ponencia (mayoritario) para segundo debate, más las múltiples*

⁵³⁵ Congreso de la República. Gaceta 1485 de 2024.
⁵³⁶ Cfr., Corte Constitucional. Sentencia C-481 de 2019.

*proposiciones aprobadas-, fue remitido para su publicación en la Gaceta del Congreso el veintiuno (21) de diciembre”.*⁵³⁷ (Subrayas fuera de texto).

564. En la Sentencia C-133 de 2022, por su parte, la Corte declaró la inexecutable del proyecto de Código Electoral. En esa providencia, reconoció que, en la sesión del 16 de diciembre de 2020, “(...) *el Coordinador Ponente señaló que la subcomisión había estudiado 168 proposiciones presentadas por los senadores*”.⁵³⁸ (Subrayas fuera de texto). De otro lado, en la Sentencia C-340 de 2024 se estudió un nuevo proyecto de Código Electoral en cuyo trámite también se presentaron diversas proposiciones. En esta sentencia, se reconoció que “[e]n la sesión del 16 de junio de 2023, el presidente advirtió que la lectura del articulado correspondía al publicado en la gaceta en el informe de ponencia y aclaró que la subcomisión designada la noche anterior se limitó a agrupar las proposiciones avaladas, no avaladas, sustitutivas y de eliminación. El texto sobre el que trabajó la subcomisión fue el publicado para segundo debate, pero con la revisión de las 250 proposiciones radicadas”.⁵³⁹ (subrayas fuera de texto). Además, en la misma providencia, se aceptó que “[e]l informe de ponencia para segundo debate del PLE en la Plenaria de la Cámara de Representantes fue publicado en la Gaceta del Congreso n.º 699 del 13 de junio de 2023. No obstante, (...), debido a la importante cantidad de proposiciones que se presentaron, al término de la sesión del 15 de junio de 2023, el presidente conformó una subcomisión con los coordinadores ponentes para organizar y presentar un informe de ponencia”.⁵⁴⁰ (Subrayas fuera de texto).

565. Lo mismo ocurrió en la Sentencia C-134 de 2023. Allí se revisaba el proyecto de ley que pretendía modificar la Ley 270 de 1996 -Estatutaria de la Administración de Justicia-. En ese fallo la Corte encontró que, en la discusión que se llevaba a cabo a instancias de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, en la “sesión del 17 de marzo de 2021, la Mesa directiva dispuso conformar una subcomisión para el estudio de al menos 80 proposiciones presentadas”.⁵⁴¹ (Subrayas fuera de texto).

566. Como podrá advertirse, la Corte nunca sostuvo la idea de que las proposiciones presentadas, a pesar de ser numerosas, constituyeran una maniobra para dilatar la discusión o ralentizarla. Al mismo tiempo, no declaró que en esos procesos hubiere existido un acto de filibusterismo por parte de los congresistas, y tampoco concluyó que cualquier ánimo obstruccionista -de presentarse- podría sanear los vicios de los trámites legislativos.

567. Tampoco la Corte puede sostener, *prima facie*, que la presentación de impedimentos y recusaciones constituyó un acto de obstruccionismo a lo largo del trámite. Para empezar, es un deber del congresista comunicar el impedimento una vez lo advierta. Ello es imperativo en los términos expuestos en el artículo 292 de la

⁵³⁷ Ibidem.

⁵³⁸ Cfr., Corte Constitucional. Sentencia C-133 de 2022.

⁵³⁹ Cfr., Corte Constitucional. Sentencia C-340 de 2024.

⁵⁴⁰ Ibidem.

⁵⁴¹ Cfr., Corte Constitucional. Sentencia C-134 de 2023.

Ley 5 de 1992. Según esta norma: “[a]dvertido el impedimento, el Congresista deberá comunicarlo por escrito al Presidente de la respectiva Comisión o corporación legislativa donde se trate el asunto que obliga al impedimento”.⁵⁴²

568. En el artículo 291 de la misma Ley, se establece que una vez el congresista presenta su impedimento para debatir y decidir sobre un tema específico, será competencia de la comisión o de la plenaria que corresponda decidir si el impedimento prospera o no, luego de votarlo con una mayoría simple. De hecho, el mismo artículo 291 prevé un mecanismo dirigido a evitar que la presentación constante de impedimentos obstaculice el proceso legislativo. Al respecto, la norma señala que “[p]ara agilizar la votación el presidente de la comisión o la plenaria podrá agrupar los impedimentos según las causales y las circunstancias de configuración, y proceder a decidirlos en grupo respetando la mayoría requerida para la decisión de los impedimentos”.⁵⁴³

569. Del mismo modo, el trámite de las recusaciones también ha sido regulado en la Ley 5 de 1992. El artículo 294 establece que “[q]uien tenga conocimiento de una causal de impedimento de algún Congresista, que no se haya comunicado oportunamente a las Cámaras Legislativas, podrá recusarlo ante ellas, procediendo únicamente si se configura los eventos establecidos en el artículo 286 de la presente ley. En este evento se dará traslado inmediato del informe a la Comisión de Ética y Estatuto del Congresista de la respectiva Corporación, la cual dispondrá de tres (3) días hábiles para dar a conocer su conclusión, mediante resolución motivada”.⁵⁴⁴

570. En la plenaria de la Cámara de Representantes hubo un debate importante sobre las recusaciones que se habían presentado en el Proyecto de Ley No. 293 de 2023 (Senado) y No. 433 de 2024 (Cámara). Específicamente, algunos congresistas recusados se preguntaron si estaban impedidos para continuar participando de la deliberación mientras la Comisión de Ética resolvía las recusaciones.

571. En la sesión del 11 de junio de 2024, el secretario tranquilizó a los representantes, indicándoles que, a partir de lo establecido en la Sentencia C-294 de 2021, las recusaciones no suspendían el debate y, por tanto, los congresistas recusados tenían la posibilidad de seguir participando del mismo. Aunque algunos congresistas dudaron de esa apreciación, esta Corte debe resaltar que el secretario no se equivocó en su lectura. La Corte Constitucional, en la Sentencia C-294 de 2021, analizó esta cuestión y defendió, en el fundamento jurídico 34, la siguiente idea:

“Cabe resaltar nuevamente que la recusación presentada por un ciudadano no puede tener como consecuencia la suspensión del trámite de un acto legislativo, y menos aún el retiro automático en el ejercicio de la función congresional de los senadores. La sola invocación por parte de un tercero sobre la presunta inhabilidad para actuar de un congresista, no lo excluye automáticamente del trámite, pues esto solo sucede,

⁵⁴² Ley 5 de 1992. Artículo 292.

⁵⁴³ Ley 5 de 1992. Artículo 291.

⁵⁴⁴ Ley 5 de 1992. Artículo 294.

*conforme a los artículos 293, 294 y 295 de la Ley 5ª de 1992 y artículo 64 de la Ley 1828 de 2017, cuando el impedimento haya sido estudiado y aceptado por la Comisión de Ética y Estatuto del Congresista. Así, solo si la recusación es resuelta favorablemente por este organismo interno el congresista estará impedido de participar en el debate y votación del trámite legislativo respectivo. Hasta que lo anterior no ocurra, no se ve afectada la investidura”.*⁵⁴⁵

572. Por supuesto, ello no podría ser de otra manera. Suponer que un congresista debe apartarse del debate de un proyecto de ley cuando un tercero formule una recusación en su contra, constituiría un obstáculo irrazonable en el proceso legislativo y su trámite, máxime cuando, de conformidad con la propia Ley 5 de 1992, la Comisión de Ética y Estatuto del Congresista cuenta con 3 días hábiles para resolver las recusaciones.

573. En suma, todo congresista que advierta un conflicto de intereses en el debate de una iniciativa legislativa debe comunicar su impedimento (esta no es una facultad). Una vez lo comunica, la Mesa Directiva de la comisión o de la plenaria de que se trate, cuenta con herramientas efectivas para resolverlo con celeridad. Incluso, si los impedimentos son bastantes, puede acumularlos y decidirlos en bloque. A su turno, es cierto que cualquier ciudadano puede recusar a un congresista, empero, ello no tiene el efecto de evitar que el recusado participe del debate de un proyecto de ley hasta tanto la recusación se resuelva. Por estas razones, la presentación de impedimentos y de recusaciones no puede asumirse como una práctica efectiva de obstruccionismo.

574. Así, afirmar, como lo hizo el Procurador General, que la oposición desplegó una estrategia coordinada y sistemática de obstrucción que atentaba contra el derecho de las mayorías a decidir, presupone que existe un límite normativo claro entre la participación activa y la obstrucción ilegítima. Pero el orden constitucional no contiene una regulación expresa sobre el filibusterismo, ni establece criterios objetivos para declarar infundadas, temerarias o inadecuadas ciertas actuaciones reglamentarias por el solo hecho de que generen demoras en el trámite. La Corte no puede asumir como premisa la validez de una interpretación funcionalista del reglamento que reduzca el disenso a una conducta obstructiva.

575. Aportadas por el Procurador, en cuanto al número de proposiciones, impedimentos, recusaciones y audiencias en el trámite legislativo, deben ser analizadas a la luz de la naturaleza deliberativa del Congreso y de la exigencia de control democrático en reformas estructurales. En un Estado constitucional, la intensidad del debate no puede ser considerada un indicador de mala fe o de desnaturalización del procedimiento. Por el contrario, en contextos de alta polarización política y de reformas con efectos estructurales sobre derechos fundamentales, como la reforma pensional, resulta razonable esperar que las fuerzas

⁵⁴⁵ Cfr., Corte Constitucional. Sentencia C-294 de 2021.

políticas presenten múltiples proposiciones, soliciten ajustes, formulen recusaciones o demanden espacios adicionales de debate.

576. Una cantidad específica de proposiciones por alta que sea no evidencia, por sí sola, un abuso. La Ley 5ª de 1992 no fija un número máximo de proposiciones ni exige que su presentación esté sujeta a un juicio de proporcionalidad o razonabilidad sustantiva. Que existieran muchas proposiciones similares o reiterativas puede ser interpretado como una deficiencia en la organización del debate, pero no como una conducta ilegítima atribuible a la oposición. El reglamento confiere a la Mesa Directiva la capacidad de agrupar, depurar y organizar las proposiciones, precisamente para evitar que su número afecte la racionalidad del trámite y la omisión en el uso eficiente de estas herramientas de orden no puede trasladarse como una falta de la oposición.

577. Tampoco es constitucionalmente admisible considerar como evidencia de obstruccionismo el hecho de que existieran múltiples proposiciones sobre el mismo artículo, como ocurrió con el artículo 94. En una reforma de la magnitud de la pensional, es esperable que diversos congresistas, desde distintas bancadas, busquen modificar aspectos centrales del articulado. No puede esperarse unanimidad en las propuestas ni una racionalidad técnica absoluta en su presentación. El pluralismo legislativo exige aceptar la coexistencia de distintas visiones, incluso si ello supone superposiciones, reiteraciones o contradicciones en las iniciativas.

578. Existen otros actos que podrían ser objeto de un reproche mayor, según lo expuesto por algunos intervinientes y el Procurador General de la Nación. Esto puede ocurrir con la práctica de romper el *quorum*. En el Congreso de la República debe privilegiarse el debate por encima de cualquier otra consideración. No de otra manera es posible construir decisiones técnicas, completas y que involucren a los diversos sectores en un país donde los desacuerdos existen. Es claro que el Congreso de la República está obligado a decidir. Es su obligación crear las leyes y, en ese proceso, los congresistas están llamados a participar del debate de manera transparente.

579. Salirse del recinto y no debatir las iniciativas legislativas puede, en ocasiones, ser un mecanismo de defensa de la minoría en medio del poder avasallador de la mayoría. La ruptura del *quorum* ha sido una práctica usada tradicionalmente por la minoría política para, en ocasiones, evitar la decisión o aplazarla. Pero el uso indiscriminado de este tipo de estrategias puede bloquear la decisión en el Congreso de la República y, por tanto, minar la democracia. Sobre este particular, la Corte ha sostenido que:

“(...) la protección del debate parlamentario no incluye prácticas que se consideren abusivas, entre ellas las que tiendan a extender indefinidamente en el tiempo los debates, conocidas en el derecho comparado como “filibusterismo”, y dirigidas a evitar que determinada iniciativa sea aprobada conforme con el principio de mayoría. Esto debido a que esas prácticas no guardan ninguna vinculación con el objetivo central del debate legislativo, que consiste en la debida conformación de la

*voluntad democrática de las cámaras, en tanto paso previo e ineludible para la decisión de aprobar o negar determinado proyecto de ley o de acto legislativo”.*⁵⁴⁶

580. Por lo que ya se ha mencionado, la discusión y decisión sobre una reforma pensional es absolutamente esencial en el país, máxime cuando el Sistema General de Pensiones tiene grandes problemas de inequidad. En un contexto como este, la ausencia de decisión en el Congreso de la República puede ser grave, en tanto contribuye a la perpetuación de los defectos del sistema.

581. En todo caso, si en el trascurso del debate se presentaron rupturas de *quorum*, o si se abusó de esa estrategia con el ánimo exclusivo de impedir el debate de la reforma pensional, ello debería ser juzgado a la luz del Estatuto del Congresista.

582. Al respecto, recuérdese que la Ley 5 de 1992, en su artículo 268, establece que uno de los deberes de los congresistas, es el de “[a]sistir a las sesiones del Congreso pleno, las Cámaras legislativas y las Comisiones de las cuales formen parte.”⁵⁴⁷ Por su parte, el artículo 8 de la Ley 1828 de 2017,⁵⁴⁸ establece que “[a]demás de los consagrados en la Constitución Política y en el Reglamento Interno del Congreso, son deberes de los Congresistas en ejercicio de su función, los siguientes: // a) Respetar y cumplir la Constitución, los tratados de derecho internacional humanitario y los demás ratificados por Colombia, el Reglamento del Congreso y normas que lo desarrollen”.⁵⁴⁹ Luego, el artículo 9 *ibidem*, establece que serán conductas sancionables para los congresistas, entre otras, la de “[a]bandonar la labor que le ha sido encomendada en desarrollo de la función legislativa, salvo circunstancias que justifiquen su actuación”.⁵⁵⁰

583. Actuaciones como estas, pueden ser juzgadas por las Comisiones de Ética. Dependiendo de la conducta desplegada por el congresista, las sanciones pueden ser una amonestación escrita y privada,⁵⁵¹ una amonestación escrita y pública,⁵⁵² e incluso la suspensión de la condición congresual.⁵⁵³ La Comisión puede iniciar la

⁵⁴⁶ Cfr., Corte Constitucional. Sentencia C-332 de 2017.

⁵⁴⁷ Ley 5 de 1992. Artículo 268.

⁵⁴⁸ “Por medio de la cual se expide el Código de Ética y Disciplinario del Congresista y se dictan otras disposiciones”.

⁵⁴⁹ Ley 1828 de 2017. Artículo 8.

⁵⁵⁰ Ley 1828 de 2017. Artículo 9.

⁵⁵¹ Ley 1828 de 2017. Artículo 14.a. “La amonestación escrita y privada ante la respectiva Comisión de Ética, implica un llamado de atención formal al Congresista Investigado, sin copia a la hoja de vida con anotación en el registro respectivo de la Comisión”.

⁵⁵² Ley 1828 de 2017. Artículo 14.b. “La amonestación escrita y pública ante la respectiva Plenaria, implica un llamado de atención formal al Congresista Investigado, que se deberá registrar en su hoja de vida”.

⁵⁵³ Ley 1828 de 2017. Artículo 14.c. “La suspensión de la condición congresual, consiste en la separación del ejercicio de la investidura y prerrogativas de Congresista. La misma no podrá ordenarse por un término inferior a diez (10), ni superior a ciento ochenta (180) días. Durante el término de suspensión, no se podrá ejercer ninguna función pública. // Cuando no fuere posible ejecutar la suspensión, por haber cesado definitivamente el Congresista en sus funciones, se convertirá el término de suspensión o el que faltare, según el caso, en salarios que corresponderá al monto devengado al momento de la comisión de la falta, los que deberá cancelar dentro de los dos (2) meses siguientes al retiro del Congreso. // La suspensión siempre se ejecutará en periodo de sesiones ordinarias o extraordinarias, es decir durante el receso de labores del Congreso se suspende su aplicación. // Cuando no hubiere sido cancelado el equivalente a la sanción de suspensión, por desvinculación del Congresista, la Comisión de Ética y Estatuto del Congresista de cada Cámara, adelantará el procedimiento administrativo de cobro coactivo, de

acción contra cualquier congresista de oficio, a solicitud de la Mesa Directiva, por iniciativa de algún miembro de la Comisión, y a partir de las quejas que formulen los ciudadanos, una autoridad competente o, incluso, un anónimo.⁵⁵⁴ Luego de que se inicie la acción, se tendrá que investigar y juzgar la conducta. De cualquier modo, la decisión que tome la Comisión podrá ser objeto de apelación ante la plenaria del Senado de la República o de la Cámara de Representantes, según corresponda.⁵⁵⁵

584. Así entonces, estudiar si en el trámite legislativo se presentaron faltas a los deberes por parte de algunos congresistas, es un asunto que corresponderá a las instancias creadas legalmente para ello. A la Corte Constitucional no le compete -o por lo menos no en este escenario- resolver estas cuestiones.

585. Por último, aun si se asumiera que, en efecto, en este proceso se presentó un obstruccionismo evidente que buscaba, por todas las vías posibles, evitar el avance del debate con el objeto de lograr el hundimiento del proyecto de ley, de esa constatación no se sigue la *exequibilidad* de la norma demandada.

586. Si el obstruccionismo hubiere existido en realidad, por las razones expuestas en los puntos que anteceden, lo único cierto es que ello no tiene incidencia en el análisis que debía realizar la Corte en esta oportunidad. En efecto, la ausencia parcial del debate en la plenaria de la Cámara de Representantes no puede sanearse -si se permite esta expresión- por el hecho de que en la plenaria del Senado de la República algunos congresistas hubieren acudido a maniobras de dilación. En esta oportunidad, la Corte no estaba juzgando quién tuvo la responsabilidad en la decisión que se adoptó en la plenaria de la Cámara de Representantes (si la bancada de gobierno por su afán, o la de oposición por su obstruccionismo), lo que realmente estaba indagando, es si en la sesión del 14 de junio de 2024 hubo debate sobre el articulado de la propuesta legislativa, y si pudo presentarse un defecto que, a la postre, desconoció los principios de publicidad y de consecutividad previstos en el artículo 157 de la Constitución.

La falta de consenso no puede ser usada como justificación para suprimir así sea parcialmente el debate

587. Como lo he señalado, el Congreso de la República es, por naturaleza, un espacio de confrontación ideológica en el que las distintas fuerzas políticas compiten por la orientación de la legislación. En este contexto, no puede esperarse que los proyectos de ley sean aprobados sin resistencia o sin el ejercicio de los derechos procesales que asisten a la oposición.

conformidad con la reglamentación que para tal efecto expida la Mesa Directiva de la correspondiente Cámara legislativa. // Los recursos objeto de este recaudo por pago directo o a través del cobro coactivo, se consignarán a órdenes de la Cámara respectiva, en cuenta especial abierta para tal fin y cuya disponibilidad inmediata determinará el ordenador del gasto para proyectos de capacitación y programas orientados a la recuperación, difusión e implementación de valores éticos y lucha contra la corrupción, dirigidos por las Comisiones de Ética y Estatuto del Congresista de cada Cámara”.

⁵⁵⁴ Ley 1828 de 2017. Artículo 43.

⁵⁵⁵ Ley 1828 de 2017. Artículos 58 y 59.

588. En la Sentencia C-133 de 2022, la Corte reconoció que el Congreso de la República tiene la obligación de estructurar sus debates de manera que las minorías puedan expresarse y ejercer su influencia en el resultado legislativo. En este fallo, la Corte enfatizó que la eficiencia en la toma de decisiones no puede ser invocada como argumento para reducir las oportunidades de deliberación y participación.

589. Así, cuando los intervinientes y el Procurador General de la Nación argumentaron que las estrategias de la oposición en la Cámara de Representantes impidieron el normal desarrollo del debate, ignoran que el pluralismo y el disenso son características inherentes a un Congreso democrático. No es constitucionalmente válido que las mayorías legislativas eliminen la deliberación simplemente porque encuentran incómoda o inconveniente la resistencia de las minorías.

590. Aceptar que la conducta de la oposición en el trámite de la Ley 2381 de 2024 configura un obstruccionismo que justifica la supresión del debate en la Cámara de Representantes conduciría a una transformación radical del modelo deliberativo que la Constitución consagra para el Congreso de la República. Una decisión en este sentido equivaldría a erosionar la frontera entre el uso legítimo de las herramientas de oposición y el ejercicio abusivo del poder de las mayorías para acallar las voces disidentes. Se debe rechazar esta lectura, no solo por su inconsistencia fáctica y normativa -como se ha demostrado en los apartados anteriores-, sino por sus implicaciones estructurales para la democracia legislativa en Colombia.

591. En primer lugar, si se admite que el uso intensivo de mecanismos como las recusaciones, los impedimentos o las proposiciones puede, en ciertas circunstancias, justificar la supresión del debate en una de las cámaras, se abriría la puerta a una jurisprudencia que habilite la sanción estructural de la oposición a través de la exclusión deliberativa. Esta línea doctrinal convertiría a la participación activa en un factor de sospecha, y dejaría en manos de las mayorías la posibilidad de decidir, de manera unilateral, cuándo una estrategia opositora resulta excesiva.

592. En segundo lugar, permitir que el argumento del obstruccionismo sirva como excusa para anular el debate sustantivo implica sustituir el control constitucional sobre el procedimiento legislativo por un juicio político sobre la conducta de las fuerzas en contienda. La Corte no puede, sin quebrantar el principio de separación de ramas del Poder público, convertirse en un árbitro de las estrategias políticas empleadas por las bancadas. Su función no es juzgar la conveniencia de tales estrategias, sino garantizar que el procedimiento legislativo se ajuste a los principios de deliberación democrática, publicidad, participación y bicameralismo funcional. Lo que corresponde determinar es si la Cámara de Representantes deliberó o no, si discutió el articulado, si analizó las proposiciones y si ofreció a las minorías la posibilidad de intervenir. La respuesta, con base en los hechos, es negativa.

593. En tercer lugar, validar la supresión del debate como una medida “defensiva” frente al obstruccionismo implicaría consagrar una doctrina de autodefensa

institucional sin parámetros objetivos ni límites normativos. Bajo esta lógica, las mayorías podrían invocar en cualquier momento la urgencia de evitar el bloqueo institucional para cerrar el debate, imponer votaciones en bloque o eludir la discusión de proposiciones. Esta tesis convertiría al Congreso en un órgano funcionalmente asimétrico, donde las mayorías ejercen una soberanía procedimental que desvirtúa el equilibrio democrático. La jurisprudencia constitucional ha sido enfática en que la formación de la ley exige no solo mayorías sustantivas, sino también procedimientos que reflejen el pluralismo político.

594. Finalmente, acoger el argumento de los intervinientes y del Procurador supondría establecer una peligrosa simetría entre la supuesta estrategia de dilación de la oposición y la supresión deliberada del debate por parte de las mayorías. Sin embargo, ambas situaciones no son equivalentes desde el punto de vista constitucional. Mientras el uso intensivo de mecanismos reglamentarios por parte de la oposición sigue un cauce institucional y se encuentra amparado por la Ley 5ª de 1992, la supresión del debate, como ocurrió el 14 de junio de 2024, constituye una infracción directa a los principios de formación de la ley y a la estructura deliberativa del Congreso. La Corte no puede equiparar el ejercicio de derechos parlamentarios con su desconocimiento. Hacerlo significaría legitimar el poder disciplinario de las mayorías y erosionar las condiciones básicas de la democracia deliberativa.

595. Por ende, el argumento según el cual la Cámara de Representantes actuó legítimamente al suprimir el debate en respuesta al obstruccionismo de la oposición no solo carece de sustento normativo y fáctico, sino que configura una amenaza a los fundamentos mismos del Estado constitucional. La Corte debe reafirmar que la deliberación no puede ser sacrificada en nombre de la gobernabilidad. La legitimidad democrática de la ley depende, en última instancia, de que su aprobación sea el resultado de un debate plural, sustantivo y respetuoso de las reglas. En este caso, ese estándar no fue cumplido.

596. En suma, no toda dilación en el Congreso equivale a obstruccionismo. La oposición tiene derecho a utilizar herramientas reglamentarias para manifestar su desacuerdo con un proyecto de ley, y el hecho de que estas estrategias dificulten el trámite de una iniciativa no justifica su anulación por parte de las mayorías. Los congresistas que recurrieron a recusaciones, impedimentos y otras figuras procesales actuaron dentro del marco de la Ley 5 de 1992, y sus actuaciones deben ser consideradas legítimas mientras no se demuestre que hubo un abuso indebido de estos instrumentos.

597. Aceptar que el uso de estos mecanismos puede ser calificado de obstruccionismo sienta un precedente sumamente peligroso, pues permitiría que en el futuro las mayorías legislativas silencien a la oposición bajo el pretexto de que su participación “entorpece” el proceso legislativo.

La insuficiencia del argumento del “filibusterismo” como justificación para eliminar la deliberación legislativa

598. Los intervinientes también señalaron que la Cámara de Representantes no tuvo más opción que acoger en bloque el texto del Senado debido a un obstruccionismo sistemático de la oposición. Según esta tesis, las bancadas contrarias a la reforma utilizaron mecanismos como la desintegración del quórum, la presentación masiva de proposiciones y recusaciones, y las intervenciones reiteradas para entorpecer el debate. Sin embargo, esta argumentación presenta serias deficiencias tanto en su sustento jurídico como en sus implicaciones constitucionales.

El filibusterismo no es una práctica expresamente prohibida en el ordenamiento

599. A diferencia de sistemas como el estadounidense, donde el filibusterismo está formalmente reconocido como una estrategia legislativa que puede ser contrarrestada con mecanismos específicos (como el *cloture rule* en el Senado de EE.UU.), nuestro ordenamiento no cuenta con una regulación clara sobre los límites de la dilación parlamentaria. No existe en la Constitución ni en la Ley 5 de 1992 una norma que prohíba expresamente a los congresistas utilizar el debate prolongado como una herramienta política.

600. En este sentido, la estrategia de dilación parlamentaria no puede ser considerada, por sí misma, un vicio de procedimiento. La Constitución no establece que la demora en el trámite de un proyecto de ley sea suficiente para desconocer las garantías de deliberación ni justifica que se omitan los procedimientos legislativos previstos en la ley.

601. Además, es importante recordar que el Congreso ha enfrentado históricamente debates complejos que han tomado un tiempo considerable sin que ello haya sido calificado como obstruccionismo ilegítimo. Por ejemplo, el trámite de la Ley 100 de 1993, que creó el sistema de seguridad social en salud y pensiones, tomó meses de deliberación intensa con la presentación de cientos de proposiciones sin que ello invalidara el procedimiento legislativo. La existencia de un debate prolongado no puede ser utilizada como argumento para justificar el desconocimiento de las reglas del procedimiento legislativo.

La acusación de filibusterismo no fue demostrada con pruebas suficientes

602. Para que se pudiera argumentar que la oposición incurrió en una práctica ilegítima de obstruccionismo, los intervinientes debieron aportar evidencia suficiente de que las estrategias utilizadas por los congresistas opositores excedieron los límites de lo permitido en la Ley 5 de 1992 y se convirtieron en una distorsión del procedimiento legislativo. Sin embargo, al examinar los hechos del caso, no se advierte un uso anómalo de los mecanismos parlamentarios, sino el ejercicio ordinario de los derechos procesales de la oposición.

- i. Presentación de proposiciones:* No hay un número máximo de proposiciones que pueda presentar un congresista, ni un criterio objetivo para determinar en qué punto su número se vuelve excesivo. La existencia de múltiples

proposiciones no es en sí misma una señal de obstrucción, sino un reflejo de la intensidad del debate.

- ii. *Recusaciones e impedimentos*: Como se explicó en la sección anterior, estos mecanismos tienen un procedimiento reglado y deben ser resueltos por la Comisión de Ética. La simple acumulación de recusaciones no es una prueba suficiente de que haya existido un uso abusivo de este mecanismo.
- iii. *Desintegración del quórum*: Aunque la ruptura del quórum puede ser utilizada como una estrategia parlamentaria, el artículo 268 de la Ley 5 de 1992 establece que asistir a las sesiones es un deber de los congresistas, pero no impone sanciones automáticas en caso de inasistencia intencional. En este caso, los intervinientes no han demostrado que la oposición haya desarrollado una estrategia de desintegración del quórum que excediera lo permitido por la Ley 5ª de 1992 o que impidiera definitivamente la toma de decisiones.

603. En ausencia de pruebas claras de que existió un uso indebido de estos mecanismos, el argumento del filibusterismo no puede ser utilizado para justificar la eliminación del debate en la Cámara de Representantes.

La suficiencia del debate en el Senado no supe la falta de deliberación en la Cámara de Representantes

604. Uno de los argumentos centrales de quienes defendieron la constitucionalidad del procedimiento seguido en la Cámara de Representantes es que el debate previo en el Senado y las discusiones realizadas en distintas etapas del proceso legislativo garantizaron una deliberación suficiente, lo que justificaría la adopción en bloque del texto aprobado en la otra cámara. Sin embargo, esta premisa no resiste un examen riguroso a la luz de la jurisprudencia constitucional. La Corte ha reiterado en múltiples ocasiones que la deliberación no es una formalidad que pueda satisfacerse con la simple existencia de discusiones previas en otras instancias del proceso, sino una exigencia material que debe cumplirse en cada una de las etapas del trámite legislativo.

605. El concepto de deliberación suficiente ha sido desarrollado ampliamente en la jurisprudencia de esta Corte, especialmente en el análisis de vicios de procedimiento. En la Sentencia C-473 de 2004, la Corte subrayó que el principio de deliberación no se satisface únicamente con la existencia de un debate formal, sino que requiere que los congresistas cuenten con oportunidades reales y efectivas para participar en la discusión. La suficiente ilustración, si bien es un mecanismo legítimo dentro del proceso legislativo, debe aplicarse de manera excepcional y solo cuando se haya garantizado previamente un debate sustantivo. En ese sentido, la Corte ha sido enfática en que el cierre del debate mediante esta figura no puede utilizarse como una herramienta para restringir el derecho de las minorías a la deliberación ni para impedir el examen crítico de los proyectos sometidos a votación.

606. El análisis de los hechos del 14 de junio de 2024 revela que la aplicación de la suficiente ilustración en la Cámara de Representantes no cumplió con estos parámetros. La medida no se adoptó tras un debate amplio y sustantivo, sino en un contexto en el que las intervenciones fueron limitadas y no se dio un espacio real para la consideración individual de los artículos. La mayoría parlamentaria, en lugar de permitir un examen detallado de las disposiciones más controversiales, optó por cerrar la discusión y proceder a la votación inmediata del texto aprobado en el Senado. Esta estrategia, lejos de garantizar la deliberación democrática, redujo el proceso legislativo a un acto puramente formal, en el que la voluntad de la mayoría se impuso sin un debate previo adecuado.

607. Desde una perspectiva constitucional, este tipo de prácticas no solo vulnera los derechos de las minorías parlamentarias, sino que además compromete la legitimidad misma del proceso legislativo. En la Sentencia C-133 de 2022, la Corte declaró la inexequibilidad del trámite seguido en el Código Electoral precisamente porque las decisiones adoptadas en el Congreso no fueron precedidas de una deliberación real. En ese fallo, la Corte sostuvo que la deliberación parlamentaria no puede verse como un obstáculo para la aprobación de proyectos, sino como un requisito esencial para la formación de la voluntad democrática en el Congreso. La ausencia de un debate adecuado no es, por tanto, una simple irregularidad, sino un vicio de procedimiento que afecta la validez de la ley.

608. Además, el hecho de que el Senado haya discutido extensamente la reforma pensional no exonera a la Cámara de Representantes de su deber de garantizar un debate propio y diferenciado. Como se analizó en la sección sobre bicameralismo funcional, cada cámara debe aportar una deliberación autónoma, y la posibilidad de que una de ellas adopte el texto de la otra sin discusión sustancial es contraria a los principios que rigen el procedimiento legislativo. En este caso, la decisión de la Cámara de Representantes de acogerse íntegramente al texto del Senado, sin debatir las proposiciones sobre los artículos que generaban mayores controversias, equivale a una omisión deliberada de su función deliberativa y fiscalizadora, lo que compromete gravemente la constitucionalidad del procedimiento.

609. En conclusión, el argumento de que el debate previo en el Senado y en otras instancias legislativas garantiza la suficiente deliberación en la Cámara de Representantes no tiene fundamento en la jurisprudencia de esta Corte. La deliberación es un principio sustancial del procedimiento legislativo y debe cumplirse en cada etapa del proceso. En este caso, la aplicación de la suficiente ilustración impidió la discusión efectiva del articulado, lo que vulneró los derechos de las minorías y afectó la validez constitucional de la norma aprobada. La Corte no puede convalidar un procedimiento en el que el debate parlamentario fue suprimido en una de las cámaras bajo el pretexto de la eficiencia legislativa, pues hacerlo supondría un grave retroceso en la garantía de un Congreso deliberante y pluralista.

El principio de colaboración armónica no puede ser utilizado para justificar la eliminación del debate

610. Los intervinientes sostuvieron que, dada la supuesta actitud obstruccionista de la oposición, la mayoría en la Cámara de Representantes tenía no solo la facultad, sino incluso la obligación de adoptar medidas que garantizaran la continuidad legislativa y evitaran el hundimiento del proyecto. Esta línea argumentativa, sin embargo, descansa sobre una premisa incorrecta y conduce a una conclusión peligrosamente equivocada: la idea de que la necesidad de gobernabilidad y la estabilidad política pueden servir de fundamento para restringir, cuando no anular, el derecho de las minorías a participar en el debate legislativo.

611. El principio de colaboración armónica, consagrado en el artículo 113 de la Constitución, establece que las distintas ramas del poder público deben actuar de manera coordinada en el ejercicio de sus funciones. No obstante, de este principio no se desprende, en ninguna circunstancia, una autorización para que una mayoría parlamentaria restrinja de manera arbitraria el derecho de la oposición a intervenir en el proceso legislativo. La jurisprudencia constitucional ha sido clara en señalar que la colaboración armónica entre los poderes del Estado no puede desvirtuar el carácter deliberativo del Congreso ni eximir a la mayoría de su obligación de permitir que las minorías ejerzan su derecho a participar en condiciones de igualdad.

612. En esta línea, la Corte ha insistido en que el principio democrático no se agota en la simple expresión de la voluntad de las mayorías. El Congreso, como escenario de deliberación política, no solo cumple con la función de aprobar o improbar los proyectos de ley, sino que además debe garantizar un proceso en el que las diferentes fuerzas políticas tengan la posibilidad efectiva de incidir en la formación de la decisión legislativa. No basta con que un proyecto de ley obtenga los votos suficientes para ser aprobado; es imperativo que ese resultado sea producto de una deliberación en la que tanto las mayorías como las minorías hayan podido exponer y debatir sus posturas de manera adecuada. Este principio ha sido reconocido tanto en la jurisprudencia de esta Corte como en tribunales constitucionales de otros sistemas democráticos, donde se ha destacado que la legitimidad del procedimiento legislativo depende, en gran medida, de que el debate haya sido real, abierto y sustantivo.

613. En el presente caso, el argumento de la mayoría parlamentaria según el cual la oposición estaba recurriendo a tácticas dilatorias para obstruir el avance del proyecto no es suficiente para justificar la adopción de medidas que, en los hechos, eliminaron cualquier posibilidad de debate en la plenaria de la Cámara de Representantes. Aun si se aceptara que hubo intentos de dilatar la discusión mediante herramientas reglamentarias –lo cual, como se ha analizado en apartados anteriores, forma parte legítima del juego parlamentario en un sistema democrático–, ello no justifica que la respuesta de la mayoría haya sido la supresión del debate. La utilización de herramientas como la suficiente ilustración o la adopción en bloque del texto del Senado sin discusión sustantiva no puede entenderse como una aplicación legítima del principio de colaboración armónica, sino como una distorsión del mismo para justificar una práctica incompatible con la Constitución.

614. De aceptarse la tesis según la cual la mayoría tiene el derecho de acortar o eliminar el debate cuando considere que la oposición está obstruyendo el proceso legislativo, se abriría la puerta a un grave debilitamiento del Congreso como órgano deliberativo. Esta interpretación, como ya se ha mencionado, llevaría a que, en el futuro, cualquier gobierno con mayoría parlamentaria pudiera desconocer el derecho de la oposición a intervenir en el debate, simplemente alegando que su comportamiento es obstructivo. Tal razonamiento haría posible que el Congreso se convierta en un escenario donde las decisiones no se toman después de un proceso de deliberación genuino, sino por la simple imposición de la mayoría, lo que desnaturizaría por completo el sentido del procedimiento legislativo y vulneraría de manera grave el pluralismo político que la Constitución protege.

Sobre la insuficiencia del tiempo restante en la legislatura como justificación para la supresión del debate

615. Por otro lado, los intervinientes en defensa del procedimiento seguido en la Cámara de Representantes objetan que el tiempo disponible en la legislatura estaba por agotarse y que, dada la urgencia de aprobar la reforma pensional antes del vencimiento del plazo de dos legislaturas, era imperativo recurrir a mecanismos excepcionales que permitieran concluir el trámite. Sin embargo, esta justificación resulta constitucionalmente inaceptable, ya que la urgencia legislativa no exime al Congreso de cumplir con los principios esenciales del procedimiento democrático ni justifica la omisión de etapas deliberativas fundamentales.

616. La Corte ha sido enfática en que la existencia de plazos constitucionales para la expedición de una norma no puede ser interpretada como una autorización para desconocer los principios de deliberación y publicidad que rigen el trámite legislativo. En la Sentencia C-737 de 2001, la Corte subrayó que el respeto por los procedimientos establecidos en la Constitución es un requisito sine qua non para la validez de las normas, y que la celeridad en el trámite no puede convertirse en una excusa para desconocer los derechos de las minorías y las garantías deliberativas que estructuran el funcionamiento del Congreso. En consecuencia, el argumento de la falta de tiempo no es suficiente para justificar la aprobación de una ley mediante un procedimiento que impida la discusión sustantiva de sus disposiciones.

617. El análisis detallado de los tiempos disponibles en la legislatura permite desvirtuar la afirmación de que no había margen para un debate más amplio en la Cámara de Representantes. Como se evidenció en el desarrollo del trámite, aún quedaban varios días hábiles antes del cierre de la legislatura en los que era posible continuar con la deliberación y permitir que la Cámara ejerciera su función de discusión y control sobre los artículos más controvertidos. La Constitución prevé herramientas que permiten extender el debate dentro del marco de las dos legislaturas, y la posibilidad de convocar sesiones extraordinarias para culminar el trámite es una opción legítima que ha sido utilizada en el pasado sin que ello haya sido considerado inconstitucional.

618. En la Sentencia C-440 de 2019, la Corte estudió un caso en el que una ley aprobatoria de un tratado internacional fue tramitada en sesiones extraordinarias posteriores al último período ordinario de la segunda legislatura. En esa oportunidad, la Corte consideró que la convocatoria a sesiones extraordinarias dentro de los límites de la legislatura no vulneraba el principio de consecutividad ni afectaba la validez del procedimiento legislativo. Esta jurisprudencia confirma que el Congreso tenía la posibilidad de continuar con la discusión del proyecto dentro del mismo período legislativo, sin necesidad de recurrir a atajos que limitaran el debate.

619. Más aún, el precedente de la Sentencia C-1047 de 2005, en la que la Corte analizó el trámite del acto legislativo que permitió la reelección inmediata del presidente de la República, es revelador en este contexto. En ese caso, la Corte validó el hecho de que la comisión de la Cámara hubiera acogido progresivamente el texto aprobado en el Senado, pero subrayó que el proceso se llevó a cabo con deliberación sustantiva y con votaciones separadas por artículos, asegurando que no se afectara la calidad del debate. En contraste, en el presente caso, la Cámara de Representantes aprobó en bloque la totalidad del articulado sin discusión individual de los artículos controvertidos, lo que impidió que se diera un debate sustancial sobre los aspectos más sensibles de la reforma.

620. La reducción de los espacios de deliberación bajo el argumento de que el tiempo legislativo estaba por agotarse configura una violación del principio de instrumentalidad de las formas, que ha sido desarrollado ampliamente por la jurisprudencia constitucional. Como lo ha señalado la Corte en reiteradas ocasiones, las formas procedimentales en el Congreso no son un formalismo vacío, sino instrumentos esenciales para garantizar la deliberación democrática y la calidad de las leyes. En este caso, la supresión del debate en la Cámara de Representantes no fue un simple defecto menor en el trámite, sino una alteración estructural del procedimiento que afectó la formación de la voluntad democrática del legislativo.

621. En consecuencia, la Corte no puede avalar una práctica en la que se justifique la omisión de la deliberación con base en la premura del calendario legislativo. Aceptar este argumento implicaría abrir la puerta a que, en cualquier caso en el que se acerque el vencimiento del plazo constitucional, se permita a una de las cámaras adoptar sin discusión el texto aprobado en la otra, despojando de contenido el principio bicameral y debilitando las garantías democráticas del proceso legislativo. Como se ha establecido en múltiples pronunciamientos, la urgencia política no puede ser utilizada como excusa para desconocer las garantías esenciales del procedimiento parlamentario.

622. Así, el argumento de la falta de tiempo para continuar con el debate no solo es inconsistente con la realidad del trámite legislativo, sino que también es incompatible con la doctrina constitucional sobre la instrumentalidad de las formas y la suficiencia de la deliberación parlamentaria. La Cámara de Representantes tenía mecanismos disponibles para continuar con el debate sin necesidad de suprimir la discusión sustancial de los artículos más controvertidos. La decisión de aprobar en bloque el

texto del Senado sin discusión individual del articulado vulneró principios esenciales del procedimiento legislativo y afectó la validez constitucional de la norma aprobada.

623. Por ende, el argumento de que la premura legislativa justificaba la adopción de medidas excepcionales en la Cámara de Representantes tampoco resiste un análisis constitucional. La existencia de límites temporales para la aprobación de un proyecto de ley no puede servir de excusa para desconocer los principios que rigen el proceso legislativo. La jurisprudencia de esta Corte ha sido clara en señalar que la celeridad del trámite parlamentario no puede alcanzarse a costa del derecho de las minorías a participar en el debate. Así, el argumento de que la Cámara de Representantes no tenía otra opción que acoger el texto del Senado en bloque, pues de lo contrario la reforma corría el riesgo de hundirse, es insostenible por varias razones:

- i. El vencimiento del término de dos legislaturas no excusa la violación del procedimiento legislativo. La jurisprudencia de la Corte ha sido clara en que el cumplimiento de los plazos legislativos no puede ser una justificación para desconocer las reglas del debate parlamentario.
- ii. Aún quedaban días de legislatura para debatir la reforma. El argumento de la premura legislativa ignora que, al momento en que la Cámara de Representantes aprobó el texto del Senado en bloque, aún quedaban días hábiles en la legislatura para continuar con la discusión. No existía una imposibilidad material para continuar con el trámite de manera regular.
- iii. La reforma pudo haber sido aprobada sin eliminar la deliberación. La Cámara de Representantes pudo haber acogido el texto del Senado con una votación progresiva por artículos, garantizando un debate mínimo sobre los puntos más sensibles del proyecto. No era necesario eliminar por completo la deliberación para garantizar la aprobación de la reforma.
- iv. La reforma pudo haber sido presentada en el primer término de una legislatura, en vez del segundo periodo reduciendo el tiempo disponible para debatir un asunto de gran complejidad como lo es la reforma a un subsistema de seguridad social.

624. En conclusión, el argumento de la premura legislativa no es una justificación válida para la eliminación del debate. Si se acepta que las mayorías pueden omitir la deliberación por razones de urgencia, se abriría la puerta a que cualquier gobierno con mayoría en el Congreso pueda prescindir del debate siempre que argumente que necesita aprobar una ley con rapidez.

625. Lo ocurrido en la plenaria de la Cámara de Representantes el 14 de junio de 2024 constituye una clara vulneración de estos principios. No se trató de una simple limitación razonable del debate, sino de su eliminación parcial pero suficiente mediante una maniobra que impidió al final la posibilidad de una deliberación

sustantiva. Aun si se acepta que la reforma pensional es una prioridad legislativa y que existía un riesgo de que el proyecto se hundiera por vencimiento del término de dos legislaturas, ello no autorizaba a las mayorías a desconocer las garantías del debate democrático. La necesidad política de aprobar una reforma no puede estar por encima de las reglas constitucionales que rigen el procedimiento legislativo. De lo contrario, se abriría la puerta a que cualquier proyecto de ley impulsado por el Ejecutivo pueda ser aprobado sin discusión en una de las cámaras bajo el pretexto de la urgencia legislativa.

626. En definitiva, la utilización del principio de colaboración armónica como justificación para la eliminación del debate parlamentario es una interpretación incorrecta e inconstitucional. La colaboración entre los poderes del Estado no puede significar la supresión del derecho de las minorías a participar en la deliberación. La Corte no puede validar un precedente en el que el argumento de la necesidad de gobernabilidad se convierta en un instrumento para vaciar de contenido el procedimiento legislativo. La Cámara de Representantes tenía la obligación de garantizar que el debate se llevara a cabo de manera sustantiva y no lo hizo. Esta omisión, lejos de ser una mera irregularidad subsanable, constituye un vicio estructural en la formación de la ley que afecta su validez constitucional.

Evaluación de la necesidad de evitar la conciliación como justificación para eludir el debate

627. Entre los argumentos presentados por los intervinientes en defensa de la constitucionalidad de la Ley 2381 de 2024, destaca la afirmación de que la Cámara de Representantes no tenía alternativa distinta a la de adoptar en bloque el texto aprobado por el Senado, ya que someter el proyecto a conciliación habría puesto en riesgo su aprobación dentro del plazo de dos legislaturas. Según esta tesis, la conciliación no solo habría generado incertidumbre sobre el futuro del proyecto, sino que también habría abierto la puerta a nuevas tácticas dilatorias por parte de la oposición, lo que habría comprometido su viabilidad.

628. Este razonamiento, sin embargo, es inaceptable desde el punto de vista constitucional. La conciliación es un mecanismo legítimo y estructural dentro del procedimiento legislativo, diseñado precisamente para armonizar las diferencias entre los textos aprobados en cada cámara y garantizar la coherencia normativa. La Corte ha señalado en múltiples oportunidades que este procedimiento no es una anomalía ni un obstáculo para la formación de la ley, sino una herramienta fundamental del bicameralismo funcional.

629. En la Sentencia C-1047 de 2005, la Corte analizó el papel de la conciliación en el trámite de los actos legislativos y estableció que este mecanismo es un componente esencial del proceso legislativo bicameral. En ese fallo, la Corte reconoció que la existencia de diferencias entre los textos aprobados por cada cámara es una consecuencia natural del debate democrático y que la función de la conciliación es precisamente resolver esas discrepancias de manera institucional. En

ningún caso la necesidad de acudir a este procedimiento puede interpretarse como un problema que justifique la eliminación del debate en una de las cámaras. Más aún, la urgencia legislativa, por sí sola, no puede justificar la omisión de garantías deliberativas ni servir de pretexto para adoptar atajos que vacían de contenido el proceso legislativo.

630. El argumento de que la conciliación debía evitarse porque habría puesto en riesgo la aprobación del proyecto también carece de sustento. La existencia de diferencias entre los textos aprobados por el Senado y la Cámara de Representantes no implica que el proyecto necesariamente se habría hundido en el trámite de conciliación. La práctica parlamentaria demuestra que, en la mayoría de los casos, las comisiones de conciliación logran acuerdos que permiten la aprobación definitiva del proyecto. En este sentido, la posibilidad de que la reforma pensional no superara el trámite de conciliación era meramente especulativa y no constituye una justificación válida para suprimir el debate en la plenaria de la Cámara de Representantes.

631. Más aún, la Corte ha sido clara en señalar que el factor tiempo no puede utilizarse como una excusa para desconocer las garantías deliberativas en el proceso legislativo. En la Sentencia C-133 de 2022, la Corte anuló el trámite del Código Electoral debido a que la premura por su aprobación llevó a una reducción indebida de los espacios de deliberación. En ese caso, la Corte subrayó que el respeto por los procedimientos legislativos es una condición ineludible para la validez de las normas, y que la urgencia política no puede ser utilizada como justificación para eliminar el debate.

632. Aplicando estos criterios al caso concreto, resulta evidente que la decisión de la Cámara de Representantes de adoptar en bloque el texto del Senado bajo el pretexto de evitar la conciliación vulneró los principios del bicameralismo funcional y la deliberación sustancial. El Congreso no puede eliminar total o parcialmente una etapa fundamental del procedimiento legislativo con el argumento de que su cumplimiento podría generar obstáculos políticos. La conciliación es una garantía de equilibrio institucional, y su omisión privó a la Cámara de Representantes de la oportunidad de ejercer su función de revisión y control sobre el articulado del proyecto.

633. Desde una perspectiva comparada, la importancia del mecanismo de conciliación en sistemas bicamerales es ampliamente reconocida. En España, por ejemplo, cuando existen discrepancias entre los textos aprobados por el Congreso de los Diputados y el Senado, se activa una Comisión Mixta Congreso-Senado,⁵⁵⁶ cuyo propósito es alcanzar un acuerdo que armonice las diferencias entre ambas cámaras. Como hemos mencionado previamente, en Alemania, el *Bundestag* y el *Bundesrat* deben garantizar que las leyes sean objeto de una deliberación sustancial en ambas

⁵⁵⁶ García Herrera, Miguel Ángel. “La comisión mixta Congreso-Senado.” *Revista de Estudios Políticos* 4 (1978): 67-96.

cámaras, y el uso de mecanismos de concertación es una práctica institucionalizada que permite la construcción de consensos sin que ello implique la eliminación del debate.⁵⁵⁷

634. Aceptar la premisa de que la conciliación podía ser evitada con el fin de garantizar la aprobación de la reforma pensional generaría un precedente preocupante. En el futuro, cualquier mayoría parlamentaria podría optar por adoptar sin discusión los textos aprobados en la otra cámara, con el pretexto de que acudir a conciliación podría generar incertidumbre sobre el futuro del proyecto. Esto vaciaría de contenido el principio bicameral y reduciría el Congreso a un órgano de ratificación mecánica, contrario a la arquitectura institucional de la democracia representativa.

635. En conclusión, la supuesta necesidad de evitar la conciliación no puede ser utilizada como justificación para eliminar el debate legislativo en una de las cámaras. La conciliación es un mecanismo legítimo y necesario dentro del procedimiento bicameral, y su omisión en este caso vulneró el derecho de la Cámara de Representantes a ejercer su función deliberativa. La premura legislativa y el temor a dificultades políticas no constituyen razones válidas para desconocer el principio de deliberación sustantiva, y el precedente que se derive de este caso debe reforzar la importancia del respeto a los procedimientos parlamentarios como garantía fundamental del Estado de derecho.

Conclusión y consecuencias jurídicas

636. El análisis detallado del trámite legislativo seguido en la aprobación de la Ley 2381 de 2024 demuestra que la plenaria de la Cámara de Representantes incurrió en una grave elusión del debate, lo que configura un vicio de procedimiento. Los argumentos presentados por los intervinientes en defensa de la constitucionalidad de la norma, basados en la supuesta existencia de obstruccionismo parlamentario, la suficiencia del debate en el Senado y la necesidad de evitar la conciliación, no resisten un escrutinio constitucional riguroso.

637. El procedimiento seguido en la Cámara de Representantes para la aprobación de la Ley 2381 de 2024 desconoció los principios fundamentales que rigen la formación de la ley en el ordenamiento constitucional. La decisión de aprobar en bloque el texto previamente adoptado en el Senado, sin una deliberación sustantiva, constituyó una violación grave al principio del bicameralismo funcional y al derecho de las minorías parlamentarias a participar de manera efectiva en el proceso legislativo. A lo largo de este análisis se demostró que la supresión del debate en una

⁵⁵⁷ Comité de Mediación (Vermittlungsausschuss). “*Geschäftsordnung des Vermittlungsausschusses*.” Disponible en: <https://www.vermittlungsausschuss.de/VA/DE/aufgaben-arbeitsweise/go/go-node.html>. Ver también: Sanjurjo Rivo, Vicente Antonio. 1997. «Federalismo Y Procedimiento Legislativo En Alemania: El Peculiar Caso Del Bundesrat». *Revista De Las Cortes Generales*, n.º 40 (abril), 9-37.

de las cámaras no solo vulnera el procedimiento legislativo, sino que también afecta la legitimidad democrática de la norma resultante.

638. El principio de bicameralismo, pilar del procedimiento legislativo en Colombia, exige que ambas cámaras del Congreso deliberen de manera autónoma y sustantiva sobre los proyectos de ley. En este caso, la Cámara de Representantes incumplió este mandato al aprobar en bloque el texto que había sido aprobado en segundo debate por el Senado de la República sin un examen detallado de los artículos y sin permitir la discusión de las proposiciones presentadas. Esta práctica vacía de contenido la doble revisión legislativa y convierte el procedimiento en una simple ratificación formal de decisiones adoptadas en la otra cámara, lo que es incompatible con la estructura democrática del Congreso.

639. La existencia de dos cámaras dentro del Congreso de la República responde a un diseño constitucional que busca garantizar una deliberación más amplia, plural y ponderada de las leyes, evitando que su expedición dependa exclusivamente de la voluntad de una mayoría circunstancial. En este sentido, la jurisprudencia constitucional ha sido clara en señalar que el principio de bicameralismo no puede convertirse en una mera formalidad, sino que exige que cada cámara del Congreso ejerza su función de manera autónoma e independiente. En el presente caso, la ausencia de deliberación en la Cámara de Representantes constituyó un desconocimiento de esta garantía institucional, vaciando de contenido el principio bicameral y despojando a esta corporación de su papel de control y equilibrio dentro del procedimiento legislativo.

640. Aun cuando el debate en el Senado hubiera sido extenso como lo fue, ello no eximía a la Cámara de Representantes de su deber constitucional de deliberar. La deliberación no es un simple trámite formal ni un requisito accesorio del procedimiento legislativo; es, por el contrario, la esencia misma del proceso de formación de la ley. No puede perderse de vista que la democracia no se agota en la voluntad de la mayoría, sino que exige el respeto por el derecho de las minorías a participar en condiciones de igualdad en la adopción de las decisiones públicas. La Corte ha señalado en múltiples oportunidades que el Congreso debe estructurar sus debates de manera que todas las fuerzas políticas puedan expresar sus puntos de vista y ejercer su influencia en la determinación del contenido normativo. Sin embargo, en el presente caso, el procedimiento adoptado por la Cámara de Representantes desconoció esta premisa y restringió la posibilidad de que las bancadas minoritarias ejercieran su derecho a intervenir en el proceso.

641. Asimismo, el derecho de las minorías a participar en el debate legislativo fue desconocido de manera flagrante. La aplicación de la moción de suficiente ilustración en la plenaria de la Cámara no fue utilizada como un mecanismo legítimo para cerrar la deliberación después de un debate sustancial, sino como un instrumento para impedir cualquier discusión sobre los aspectos controvertidos del proyecto. La Corte ha sido clara en que este tipo de prácticas son inconstitucionales, pues

desnaturalizan el procedimiento legislativo y afectan la formación de la voluntad democrática dentro del Congreso.

642. El argumento del obstruccionismo parlamentario no podía ser utilizado como una justificación válida para suprimir el debate legislativo. La oposición tiene el derecho legítimo de utilizar herramientas reglamentarias para manifestar su desacuerdo con un proyecto de ley, y el uso de recusaciones, impedimentos y proposiciones dentro del marco normativo del Congreso no puede ser considerado, *per se*, una táctica obstructiva. Aceptar esta argumentación sentaría un precedente sumamente peligroso, pues permitiría que en el futuro las mayorías legislativas silencien a la oposición bajo el pretexto de que su participación entorpece el proceso legislativo.

643. Tampoco resulta constitucionalmente admisible el argumento de que la urgencia legislativa justificaba la supresión del debate. Si bien la necesidad de aprobar la reforma pensional antes del vencimiento del término de dos legislaturas pudo haber generado presiones políticas y temporales, ello no autorizaba a desconocer las garantías propias del procedimiento legislativo. En la Sentencia C-133 de 2022, la Corte reiteró que el respeto por las reglas del trámite parlamentario es un requisito esencial para la validez de las leyes, sin importar la importancia o la urgencia de la norma en cuestión. La expedición de una ley mediante un procedimiento abreviado que omita garantías fundamentales de deliberación no solo afecta la legitimidad de la norma, sino que también sienta un precedente riesgoso que podría permitir que en el futuro las mayorías parlamentarias recurran a estrategias similares para evadir la deliberación democrática.

644. Un análisis detallado del caso demuestra, además, que el principio de colaboración armónica entre las ramas del poder público no puede ser utilizado como justificación para eliminar el debate parlamentario. El artículo 113 de la Constitución consagra la obligación de que los órganos del Estado cooperen en la realización de sus fines, pero de ello no se desprende la posibilidad de restringir derechos fundamentales en nombre de la estabilidad política. En la Sentencia C-816 de 2004, la Corte subrayó que el principio de colaboración armónica no puede desvirtuar el carácter deliberativo del Congreso ni convertirse en una herramienta para suprimir el derecho de las minorías a participar en el proceso legislativo. En el presente caso, el argumento de que la aprobación en bloque del texto del Senado se adoptó en aras de garantizar la gobernabilidad desconoce que la función del Congreso no es meramente ratificadora, sino deliberativa. El debate parlamentario no es un obstáculo para la gobernabilidad, sino una condición indispensable para su legitimidad.

645. De igual forma, la acusación de que la oposición incurrió en obstruccionismo carece de sustento constitucional. No existe en el ordenamiento jurídico una norma que prohíba la dilación de los congresistas ni que permita a las mayorías restringir el debate bajo el argumento de que la oposición está entorpeciendo el trámite legislativo. La oposición política desempeña un papel esencial en el Congreso y que el ejercicio de sus facultades reglamentarias no puede ser descalificado simplemente

por generar dificultades en la aprobación de una norma. En este caso, ni los intervinientes ni el Procurador General de la Nación han demostrado que las recusaciones, impedimentos y otras herramientas utilizadas por la oposición hayan sido infundadas o fraudulentas, por lo que no es posible calificar su actuación como obstruccionismo ilegítimo. Aceptar que el uso de estos mecanismos puede ser calificado de obstruccionismo sentaría un precedente sumamente peligroso, pues permitiría que en el futuro las mayorías legislativas silencien a la oposición bajo el pretexto de que su participación "entorpece" el proceso legislativo.

646. Así entonces, como mencionamos previamente, aceptar que la conducta de la oposición en el trámite de la Ley 2381 de 2024 configura un obstruccionismo que justifica la supresión del debate en la Cámara de Representantes implicaría una regresión inaceptable del modelo deliberativo consagrado por la Constitución. Una tesis en ese sentido erosionaría los límites entre el uso legítimo de las herramientas de oposición y el ejercicio abusivo del poder de las mayorías, al permitir que estas decidan cuándo el disenso se convierte en exceso. La Corte no puede convertirse en árbitro de estrategias políticas, ni permitir que el juicio sobre la conducta de los congresistas sustituya el control objetivo sobre el cumplimiento del procedimiento legislativo.

647. Por ello, no puede admitirse que el cierre del debate se legitime como una reacción frente a una supuesta obstrucción institucional, pues ello equivaldría a validar una doctrina de autodefensa legislativa sin parámetros ni controles, que haría del Congreso un órgano asimétrico en el que las mayorías podrían imponer su voluntad sin contrapesos. Equiparar el uso de mecanismos reglamentarios por parte de la oposición amparados por la Ley 5ª de 1992 con la supresión deliberada del debate por parte de la mayoría constituye un falseamiento inaceptable de la lógica democrática. La Corte debe rechazar este tipo de simetrías engañosas, reafirmar que la deliberación plural es una exigencia sustancial en el proceso de formación de la ley, y reiterar que la legitimidad de una norma no se agota en la existencia de mayorías, sino que exige el cumplimiento riguroso de los principios procedimentales que estructuran la democracia constitucional. La Corte no puede equiparar el ejercicio de derechos de los congresistas con su desconocimiento. Hacerlo significaría legitimar el poder disciplinario de las mayorías y erosionar las condiciones básicas de la democracia deliberativa.

648. Del mismo modo, la supuesta necesidad de evitar la conciliación no es una justificación constitucionalmente válida para omitir el debate en una de las cámaras. La conciliación es un mecanismo legítimo del procedimiento legislativo, diseñado precisamente para armonizar las diferencias entre los textos aprobados en el Senado y la Cámara de Representantes. No existe en la Constitución ninguna disposición que permita suprimir la deliberación para evitar este procedimiento, y la jurisprudencia constitucional ha señalado de manera reiterada que el principio de instrumentalidad de las formas no puede ser invocado para justificar la omisión de garantías fundamentales del trámite legislativo.

649. En consecuencia, el vicio de procedimiento identificado en este caso fue de tal magnitud que afectó la validez de la Ley 2381 de 2024. A diferencia de irregularidades menores que pueden ser subsanadas o corregidas dentro del mismo proceso legislativo, la supresión -así hubiere sido parcial- del debate en la plenaria de la Cámara de Representantes constituyó una violación del procedimiento.

650. En mi condición de ponente, planteo a la Corte declarar la inexecutable de la Ley 2381 de 2024 por la existencia de un vicio de procedimiento insubsanable, en tanto la supresión así hubiera sido parcial del debate en la Cámara de Representantes no fue un simple error formal, sino una alteración estructural del procedimiento legislativo que vulneró principios fundamentales de la democracia parlamentaria.

651. La decisión de la Corte en este caso no solo tendrá un impacto sobre la validez de la reforma pensional, sino que también sentará un precedente fundamental sobre la importancia de la deliberación sustancial en el procedimiento legislativo. En efecto, la necesidad de respetar el debate en ambas cámaras reforzaría la arquitectura democrática del sistema legislativo y evitaría que en el futuro se repitan prácticas que restrinjan el derecho de las minorías a incidir en la formación de la ley. En este sentido, la inexecutable de la Ley 2381 de 2024 debía ser entendida no como una simple consecuencia de un vicio formal, sino como una reafirmación del papel del Congreso como un órgano deliberativo, pluralista y representativo, en el que la formación de la ley no puede ser reducida a un acto de imposición mayoritaria sin discusión sustancial.

Luego de surtido el debate correspondiente, la Sala Plena, concluyó que sin duda, en el segundo debate que se inició en la plenaria de la Cámara de Representantes a partir del 14 de junio de 2024, se configuró un vicio relevante que afectó de manera grave los principios de deliberación y consecutividad y, con ellos, el principio democrático, en el proceso de aprobación del proyecto de ley que, sin haberse subsanado, culminó con la sanción de la Ley 2381 de 2024.

En efecto, del debate se concluyó que tal y como desprende del artículo 157 de la Constitución Política, le está prohibido a las comisiones constitucionales permanentes y a las plenarias del Senado de la República y de la Cámara de Representantes, renunciar a la labor de debatir los proyectos de ley sometidos a su consideración. En otras palabras, todo proyecto, para convertirse en Ley, debe cumplir con el número mínimo de debates que han sido establecidos por la Constitución. Esta regla, además, garantiza que, por la lógica del modelo bicameral que caracteriza al Congreso de la República, las leyes sean el resultado de una deliberación amplia, pausada y reflexiva. En consecuencia, si el debate se evita o se elude por alguna de las instancias del Congreso de la República en el proceso de formación de una ley, ello constituye un vicio de procedimiento.

La Sala Plena señaló que, de conformidad con la jurisprudencia constitucional, los congresistas deben -en el último de los debates que se surta sobre un proyecto de ley- cumplir tres exigencias: (i) debatir y votar el informe de ponencia, (ii) debatir el

articulado del informe de ponencia, y (iii) votar el articulado, el título y la pregunta sobre si se desea que la iniciativa se convierta en ley. Esta Corte ya ha sostenido que debatir no es sinónimo de votar. No porque se vote una iniciativa, podrá asumirse que hubo deliberación. La deliberación, en esencia, es el paso previo a la votación y es el escenario donde los congresistas pronuncian su voluntad política de aprobar o improbar un articulado, siempre con el respeto debido a las minorías y al pluralismo.

A partir de lo antedicho, en el presente caso quedó demostrado que se incurrió en una elusión o por lo menos en una insuficiencia del debate. Esto obedece al hecho de que, aunque la plenaria de la Cámara de Representantes sí debatió, de manera general, el informe de ponencia positivo en un primer momento -e incluso lo aprobó-, nunca debatió la totalidad de su articulado, aunque frente al mismo (i) existía un importante número de proposiciones, y (ii) se había solicitado el debate separado de algunos de sus artículos. Esta conclusión se desprende de la revisión exhaustiva que la Corte realizó respecto de lo ocurrido en la plenaria de la Cámara de Representantes.

La Corte tuvo en cuenta que una vez se inició la discusión del articulado en el segundo debate en la plenaria de la Cámara de Representantes ésta aprobó 6 artículos, en bloque, frente a los cuales no se había formulado proposición alguna (se trató de los artículos 51, 62, 66, 68, 84 y 88). Acto seguido tuvo lugar una larga discusión que se centró en el artículo 94 de la ponencia presentada para debate.

Inicialmente se discutió una proposición que buscaba que el referido artículo se votara en primer lugar. Luego se discutió y votó negativamente otra proposición que planteaba la entrada en vigencia escalonada del sistema (allí se sugería que el pilar solidario entrara en vigencia el 1 de julio de 2025, y los dos pilares restantes entraran en vigencia el 1 de julio de 2026). Finalmente se votó, también negativamente, una proposición que buscaba que el sistema entrara en vigencia el 1 de julio de 2027.

En tanto las proposiciones antedichas se habían negado, la plenaria estaba presta a decidir sobre el artículo de la vigencia, en la forma en que había sido presentado en la ponencia. Hasta ese momento, como puede verse, (i) se habían votado 6 artículos en bloque, y (ii) se había discutido -pero no votado- el artículo 94 de la ponencia.

Sin embargo, y antes de que se procediera con la votación de este último artículo, se presentó a la Mesa Directiva la proposición que, de manera intempestiva, sugería adoptar en su plenitud el texto aprobado por el Senado de la República el día 23 de abril de 2024. Una vez se presentó esta proposición se otorgó el espacio para su discusión. El debate que se desarrolló en ese momento se centró en la viabilidad -o inviabilidad- de acoger el texto aprobado por el Senado de la República. Como lo he advertido, unos congresistas señalaron que la aprobación de la proposición implicaría la destrucción del modelo bicameral que caracteriza al Congreso de la República, y otros defendieron la propuesta expresando que esa era la única vía para garantizar la aprobación de una reforma que resultaba esencial para el país. En cuanto a lo sustancial: el debate sobre el articulado fue inexistente.

En efecto, en la plenaria de la Cámara de Representantes, algunos congresistas defendieron la decisión de adoptar el texto del Senado de la República -y no discutir la ponencia contenida en la Gaceta 700 de 2024-, argumentando que esta era una medida para responder al obstruccionismo que se presentó. En ese orden, algunos representantes sugirieron que era más importante aprobar la reforma pensional, que dar un debate extenso y concienzudo sobre cada uno de sus contenidos. Además, mencionaron que, si la plenaria de la Cámara de Representantes adoptaba un texto distinto al del Senado, muy seguramente habría sido necesario acudir a la comisión de conciliación. Y en ese escenario, -dijeron-seguramente el proyecto se habría hundido.

El análisis detallado del trámite legislativo seguido en la aprobación de la Ley 2381 de 2024 demostró que la plenaria de la Cámara de Representantes incurrió en una grave elusión o insuficiencia del debate, lo que configuró un vicio de procedimiento. Los argumentos presentados por los intervinientes en defensa de la constitucionalidad de la norma, basados en la supuesta existencia de obstruccionismo parlamentario, la suficiencia del debate en el Senado y la necesidad de evitar la conciliación, no resistieron un escrutinio constitucional riguroso.

Se concluyó entonces que el procedimiento seguido en la Cámara de Representantes para la aprobación de la Ley 2381 de 2024 desconoció los principios fundamentales que rigen la formación de la ley en el ordenamiento constitucional. La decisión de aprobar en bloque el texto previamente adoptado en el Senado, sin una deliberación sustantiva, constituyó igualmente una violación grave al principio del bicameralismo funcional y al derecho de las minorías parlamentarias a participar de manera efectiva en el proceso legislativo. La supresión del debate en una de las cámaras no solo vulnera el procedimiento legislativo, sino que también afecta la legitimidad democrática de la norma resultante.

Aunque *prima facie* el defecto advertido podría considerarse insubsanable como se propuso en la ponencia ante la Sala Plena, debo reconocer que el análisis detallado de lo ocurrido en las sesiones de la plenaria de la Cámara de Representantes entre el 11 y el 14 de junio de 2024 generó dudas sobre la razonabilidad de la calificación del vicio como insubsanable.

Por ello, a solicitud unánime de mis demás compañeros de la Sala Plena, finalmente apoyé la tesis conforme a la cual una duda de este tipo debe ser resuelta mediante la aplicación del principio *in dubio pro legislatoris*, esto es, en favor de la decisión mayoritaria adoptada por el Congreso de la República, lo cual explica mi voto y esta extensa aclaración del mismo.

En esas condiciones excepcionales, correspondía a la Corte aplicar de forma favorable al principio democrático la previsión contenida en el parágrafo del artículo 241 de la Constitución Política y permitir al Congreso enmendar el vicio que ha sido demostrado y aceptado por unanimidad en la Sala.

Ahora bien, de lo anterior no se sigue que ante procesos deliberativos complejos el Congreso quede relevado del cumplimiento estricto del principio de consecutividad, o del deber de garantizar que en la formación de la ley se respeten los mínimos de deliberación democrática y los derechos de las minorías que dotan de legitimidad el ejercicio de la función legislativa y su producto más claro: la ley.

Así, es deber insoslayable del juez constitucional como garante de la supremacía e integridad de la Constitución Política velar por el cumplimiento estricto del principio democrático, eje axial y fundamento del orden constitucional colombiano. De modo que, aunque en este caso la Corte aplicó de forma correcta el principio *in dubio pro legislatoris* para analizar lo ocurrido en el proceso de aprobación de la Ley 2381 de 2024 en la plenaria de la Cámara de Representantes en la sesión del 14 de junio de 2024, comprobado el vicio de procedimiento, corresponderá a la Corte constatar con el mayor rigor que el vicio sea subsanado mediante la garantía plena de la deliberación democrática.

Esto supone entender que resulta inadmisibles las tesis según las cuales la votación positiva de una proposición de aprobación global del texto de un proyecto de ley proveniente de otra cámara es suficiente para tener por formada la voluntad legislativa. Ignorar las proposiciones presentadas por los congresistas sobre asuntos puntuales del proyecto de ley, abstenerse de darles debate o decidir unilateralmente que estas carecen de objeto en tanto la proposición global ha sido votada desconocería de manera flagrante lo previsto en el artículo 157 de la Constitución Política, según el cual para que un proyecto se convierta en ley debe haber sido aprobado en cada cámara en debates de comisión y de plenaria.

Así, la subsanación del vicio que la Corte encontró demostrado exige que, no solo se debata con suficiencia la conveniencia de la proposición sustitutiva presentada por varios Representantes, sino que se debata el proyecto de ley propiamente dicho, esto es, el texto aprobado en segundo debate por el Senado de la República, que respecto de él los representantes puedan presentar proposiciones sustitutivas, aditivas, supresivas o modificatorias, y que ellas se estudien y se debatan, independientemente que se aprueben o no. Asumir lo contrario implicaría consentir que la Cámara de Representantes decline el cumplimiento de la función legislativa que le atribuye la Constitución Política.

Fecha *ut supra*,

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR
Magistrado

ACLARACIÓN DE VOTO DEL MAGISTRADO
JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS
AL AUTO 841/25

1. Con el debido respeto por las decisiones de la Sala Plena de la Corte Constitucional, presento las razones de mi aclaración de voto al Auto 841 de 2025, por medio del cual se dispuso devolver a la Presidencia de la Plenaria de la Cámara de Representantes la Ley 2381 de 2024, “[p]or medio de la cual se establece el Sistema de Protección Social Integral para la Vejez, Invalidez y Muerte de Origen Común, y se dictan otras disposiciones”, a fin de que se subsane el vicio de procedimiento identificado por este Tribunal. Si bien comparto la decisión adoptada por unanimidad por el pleno de esta Corporación, considero que la Sala pudo avanzar en el análisis de otros supuestos que afectaron el proceso de formación de la Ley 2381 de 2024, los cuales sintetizo a continuación.

i) ***La Corte debió profundizar en el contenido de las modificaciones sustanciales incorporadas en el trámite de la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes.***

2. En primer lugar, estimo que la Sala Plena había podido profundizar en el contenido de las modificaciones sustanciales incorporadas en la Comisión Séptima de la Cámara y en el informe de ponencia positivo presentado a la Plenaria. De tal forma, era necesario hacer explícitas las variaciones frente a ambos documentos en paralelo, a fin de constatar cuáles de los 35 cambios incorporados en el texto aprobado por la Comisión Séptima de la Cámara y las 28 proposiciones modificatorias incluidas en el informe de ponencia para el segundo debate, eran significativos.

3. En criterio del suscrito magistrado, a partir del *articulado aprobado en la Comisión Séptima de Cámara* se advierten las siguientes discrepancias: i) se agregó el artículo 5 relacionado con los enfoques del sistema; ii) se eliminó el artículo 93 referido al trato diferencial a los pueblos indígenas las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras y campesinado; iii) se efectuaron ***cambios sustanciales en 19 artículos*** (arts. 2, 12, 13, 15, 19, 24, 28, 33, 37, 41, 42, 42, 55, 64, 65, 74, 77, 80, 85 y 93); y iv) se realizaron ajustes formales, sobre artículos de referencia, redacción, eliminación de frases, entre otras modificaciones en 15 artículos (3, 4, 8, 18, 20, 22, 27, 36, 48, 49, 59, 72, 78, 79 y 81). A continuación, se exponen los cambios sustanciales que advierto:

Tabla 1. Modificaciones aprobadas Comisión Séptima Cámara frente a texto aprobado por Plenaria Senado	
Artículo original aprobado en Plenaria Senado	Modificación efectuada en Comisión Séptima Cámara
Artículo 2. Ámbito de aplicación.	Se agregaron los párrafos 1 y 2, en los cuales se aclara que esta ley aplica exclusivamente para el régimen general y no para los regímenes exceptuados.
Artículo 5. Enfoque.	Este es un artículo nuevo. Se creó para incorporar los enfoques del sistema: de género y diferencial, sostenibilidad

	financiera-actuarial a largo plazo, especial protección a la población rural y al campesinado; étnico; enfoque de envejecimiento digno.
Artículo 12. Características generales frente a la afiliación y cotización al sistema.	Se corrigió la redacción por estar repetido. En el segundo inciso se agregó la expresión del carácter parafiscal de los recursos del sistema.
Artículo 13. Características generales frente a la afiliación y cotización al sistema.	Se amplió el plazo de 6 meses a 1 año para la elección de la administradora del componente complementario. Se estableció la obligación de Colpensiones de suministrar información.
Artículo 15. Características de las prestaciones en el sistema de protección social integral para la vejez.	Se incorporó el término ahorro voluntario en los numerales 1, 2 y 3 sobre el reconocimiento de las prestaciones. Se eliminó el numeral 4 sobre la posibilidad de acceder a prestación anticipada por parte de quienes no logren cumplir los requisitos para pensión integral de vejez.
Artículo 19. Características del pilar semicontributivo.	Se ajustó la redacción teniendo en cuenta que ahora el Pilar Solidario será administrado por el Departamento Administrativo de Prosperidad Social. Se adicionó el parágrafo 3, que reconoce IPC + 3 puntos para la indemnización sustitutiva en el componente de prima media. Se estableció la posibilidad de que Colpensiones realice el pago de las anualidades vitalicias de manera directa. Se adicionó un parágrafo para que Colpensiones evalúe todas las alternativas previstas para alcanzar una pensión por parte de los afiliados.
Artículo 24. Distribución de la cotización.	Se modificó la forma de remunerar a las administradoras del componente de ahorro individual.
Artículo 28. Cotización por períodos inferiores a un mes, por días o por semanas.	Se incluyó literal b en donde se hace inclusión de la cotización para periodos inferiores a un mes también al sistema de subsidio familiar. Se corrigió la redacción por estar repetida.
Artículo 33. Liquidación y monto de la pensión integral de vejez en el pilar contributivo.	Se ajustó la fecha para el inicio de la disminución de semanas de cotización para las mujeres acorde con la fecha de entrada en vigencia de la ley. Se aclararon los tiempos para acreditar semanas.
Artículo 37. Beneficio de semanas para mujeres con hijos.	Se retomó el parágrafo (propuesto para el segundo debate – Senado) referido a que este beneficio no aplicará para las personas que se encuentren en régimen de transición, según lo establecido en el artículo 77 de la presente ley. Se ajustó el número de semanas a 1000.
Artículo 41. Estado de invalidez.	Se eliminó el último inciso, suprimiendo la potestad reglamentaria para la regulación del procedimiento de PCL.
Artículo 42. Entidad reconocedora de la pensión de invalidez.	Se cambió numeración de artículo. Se ajusta artículo de referencia. Se complementó el pago a través del seguro previsional.

Artículo 55. Seguro de invalidez y sobrevivencia.	Se ajustó la redacción en el primer inciso para mayor claridad y en el párrafo uno se agregó que la contratación del seguro debe ser colectiva y de participación. Se incluyó un inciso adicional en el que se faculta al Gobierno nacional para determinar las condiciones para la contratación del seguro previsional.
Artículo 64. Inversión de los recursos.	Se modificó el segundo inciso para que la creación de los fondos generacionales sea facultativa y que el régimen de inversiones esté de acuerdo a la normatividad vigente.
Artículo 65. Desempeño mínimo para mantener el fideicomiso.	Se ajustó la redacción a la facultad del Gobierno de crear los fondos.
Artículo 74. Consejo Nacional de Protección Social Integral para la Vejez.	Por ser repetitivo, se eliminó el numeral 17 y se agregó el representante de la población víctima del conflicto armado en vez del representante de la población migrante.
Artículo 77. Oportunidad de traslado.	Se agregó un párrafo para que los procesos judiciales en curso por la ineficacia o nulidad del traslado pensional sean terminados por carencia de objeto.
Artículo 80. Calidad de la información.	Se eliminó la última parte del inciso en donde se garantizaba al afiliado el acceso a la totalidad de la información sobre sus cotizaciones.
Artículo 85. Tratamiento tributario.	Para una mejor redacción se adicionó la palabra “mensual” al monto límite gravamen de las pensiones en el numeral 5.
Artículo 93. Administración del fondo de ahorro del pilar contributivo.	Se ajustó la redacción en el numeral 3, señalando que el Banco tendrá una responsabilidad de medio y no de resultado respecto a la administración del fondo. Se ajustó el numeral 4 indicando que las decisiones de inversión y de administración deban evaluar el conjunto de las propiedades de riesgo retorno de la totalidad del portafolio en los plazos relevantes y no por el desempeño de una inversión individual o por coyunturas específicas. Éstas podrán exhibir, incluso retornos negativos. En algunos periodos determinados por condiciones adversas del mercado, la totalidad del portafolio podrá también observar rentabilidades negativas. En el numeral 5 se cambió la palabra inferir por interferir. En las funciones del Banco, se ajustó valoración, compensación, liquidación. En el literal B se eliminó “y para cualquiera de las operaciones descritas en el numeral 1”. Se adicionó un numeral seis en el que se indica que el comité podrá crear si es necesario comités asesores, según las mejores prácticas de gobierno corporativo, en los temas que considere conveniente. Éstos podrán contar con la participación de expertos externos.
Artículo 93. Trato diferencial a los pueblos indígenas las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras y campesinado.	Artículo eliminado. Este disponía: Artículo 93. Trato diferencial a los pueblos indígenas las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras y campesinado. Todas las menciones específicas a un número de años o a un número de semanas en los artículos 3°, 17, 18, 32, 36, 37, 39, 42, 43, 47, 51 y 76, que se exigen como requisito para algún beneficio o se toman

	como base para un cómputo, deberán ajustarse a la baja, en razón a la diferencia entre la esperanza de vida general de los colombianos y la esperanza de vida de quienes pertenecen a los pueblos indígenas, comunidades negras, afrocolombiana, raizales; palenqueras y campesinas. En el primer año de vigencia de la presente ley el DANE deberá calcular esta diferencia y con base en ese cálculo el Ministerio de Trabajo deberá determinar el número de años y/o semanas que se aplicarán diferencialmente en cada uno de los grupos mencionados. Esta reglamentación y su aplicación estarán orientadas por los principios de progresividad y condición más favorable.
--	---

4. Por su parte, examinado el *informe de ponencia positivo* presentado ante la plenaria de la Cámara y aprobado en sesión del 13 de junio de 2024, la Corte evidenció que se realizaron: i) ***cambios relevantes en 7 artículos*** (arts. 6, 19, 22, 26, 49, 50, 65, 76); ii) modificaciones formales, de redacción, eliminación de párrafos y frases en 18 artículos (arts. 5, 8, 11, 13, 14, 18, 24, 25, 37, 52, 64, 73, 74, 77, 82, 86, 93, 95), así como en el título de los capítulos IX y XVI; tal como se expone a continuación:

Tabla 2. Modificaciones incluidas en informe de ponencia positiva	
Artículo aprobado Comisión Séptima	Modificación según informe de ponencia positiva para Plenaria Cámara⁵⁵⁸
Artículo 6. Deberes del estado.	Se incluyó como sujetos de promoción a los colombianos residentes en el exterior en el numeral 5.
Artículo 19. Características del pilar semicontributivo.	Se agregó la expresión “con sus rendimientos que incluya bonos pensionales si hubiera lugar”. Se aclaró que Colpensiones podrá contratar terceros para el Pago de Rentas Vitalicias.
Artículo 22. Responsabilidad por el pago de las cotizaciones.	Se eliminó la expresión “siempre se priorizará la libre elección” porque se agrega el parágrafo 3 aclarando el sentido la libre elección del contratista para el pago de los aportes por parte del contratante.
Artículo 26. El fondo de solidaridad pensional.	Se aclaró que el Fondo de Solidaridad Pensional está a cargo del Ministerio del Trabajo en los términos de la Ley 100 de 1993. En el parágrafo se corrige la expresión “El” por “En”.
Artículo 49. Beneficiarios de la de la sustitución pensional por muerte del(a) pensionado(a).	Se eliminó la expresión “la administrado” del parágrafo 1 que constituye un error de redacción. Se eliminó del parágrafo 2 la expresión “determinados por la jurisprudencia de la Honorable Corte Constitucional y de la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia”.
Artículo 50. Beneficiarios de la pensión de sobrevivientes por muerte del(a) afiliado(a).	Se eliminó del parágrafo 2 la expresión “determinados por la jurisprudencia de la Honorable Corte Constitucional y de la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia”.
Artículo 65. Desempeño mínimo para mantener el fideicomiso.	Se modificó el artículo en coherencia con redacción aprobada del artículo 24, que elimina las comisiones por desempeño.

⁵⁵⁸ Gaceta 700 de 2024.

Artículo 76. Régimen de transición.	Se modificó el parágrafo 2 con el fin de incluir las semanas cotizadas en el exterior a fin de alcanzar el régimen de transición.
-------------------------------------	---

5. Así las cosas, considero evidente que se pasó por alto lo aprobado tanto en la Comisión Séptima de la Cámara, como el informe de ponencia positivo para segundo debate con nuevas modificaciones. Coligió que la confrontación de los textos daba cuenta, al menos, de **28 cambios relevantes** para el articulado, sin mencionar los múltiples ajustes formales y de redacción que habían sido incorporados.

6. Así las cosas, los representantes de la plenaria de la Cámara que partieron del análisis de lo aprobado en Comisión Séptima de la Cámara, no efectuaron un ejercicio de contrastación y esclarecimiento de las importantes diferencias con carácter sustancial que existían frente al texto aprobado por la plenaria del Senado. Con ello, cercenaron el ejercicio del principio democrático de los congresistas integrantes de la comisión en la Cámara y de los que propusieron las modificaciones en el informe de ponencia, quienes en virtud de sus competencias constitucionales y legales habían incorporado cambios sustanciales para el enriquecimiento del proyecto.

ii) ***La Sala debió abordar la coexistencia de votaciones sobre el primer bloque de artículos decidido por la Plenaria de la Cámara (arts. 51, 62, 66, 68, 84 y 88)***

7. En este punto, encuentro clara la coexistencia de votaciones: la primera, en bloque de los artículos 51, 62, 66, 68, 84 y 88, adelantada a las 3:27 pm del 14 de junio de 2024, conforme al registro de votación núm. 9; y la segunda, acogiendo la integridad del texto aprobado en plenaria del Senado (95 artículos), efectuada a las 6.25 p.m. del mismo día, según consta en registro de votación núm. 13.

8. Como se evidencia en la Gaceta 1485 de 2024, al iniciar el estudio del articulado, el secretario general de la Cámara informó que, de los 95 artículos contenidos en el proyecto de ley y presentados en el informe de ponencia, seis artículos no tenían proposiciones⁵⁵⁹. Así las cosas, se abrió y cerró la discusión, se procedió a realizar votación nominal. Culminado este trámite, **se aprobó el bloque de artículos 51, 62, 66, 68, 84 y 88, tal como se encontraban consignados en el informe de ponencia positivo aprobado el 13 de junio de 2024** y publicado en la Gaceta 700 de 2024⁵⁶⁰. En constancia de lo anterior, obra en el registro de votaciones de la Cámara de Representantes⁵⁶¹, la siguiente información:

⁵⁵⁹ 51 (monto de la sustitución pensional), 62 (fondos de pensiones como patrimonios autónomos), 66 (publicación de la rentabilidad), 68 (actividades de promoción de las administradoras del Componente de Ahorro Individual), 84 (sanciones a las entidades del sistema) y 88 (conmutación o constitución de rentas vitalicias).

⁵⁶⁰ Por el sí: 17 manuales + 87 votos digitales = 104. Por el no: 5 votos manuales + 30 digitales = 35.

⁵⁶¹ Disponible en <https://www.camara.gov.co/asistencias-y-votaciones-plenaria-14-06-2024> y en la Gaceta 1485 de 2024, pág. 54.

VOTACION 9

Nombre de la votación: PL. 433-2024 REFORMA PENSIONAL - ART. 51,62,66,68,84,88 SIN PROP.
Inicio de la votación: 14/06/2024 15:27:29
Resultados de la Votación:

Resultado	Total	%
No	30	25,64%
Sí	87	74,36%
Total	117	

REGISTRO MANUAL			
PROYECTO DE LEY 433 DEL 2024 CÁMARA			
TEMA A VOTAR: ART 51,62,66,68,84,88 SIN PROPOSICIONES			
SESION PLENARIA: JUNIO 14 DE 2024			
	APELLIDOS Y NOMBRES	SI	NO
1	ALFONSO JURADO MARTHA LISBETH	X	
2	ARBELAEZ GIRALDO ADRIANA CAROLINA		X
3	AVILA MORALES CAMILO ESTEBAN	X	
4	CALLE AGUAS ANDRES DAVID	X	
5	CARREÑO MARIN CARLOS ALBERTO	X	
6	CARRILLO MENDOZA WILMER RAMIRO	X	
7	CORTES DUEÑAS JUAN MANUEL	X	
8	CUELLO BAUTE APE ALFREDO	X	
9	DIAZ MATEUS LUIS EDUARDO	X	
10	ENRIQUEZ ROSERO TERESA DE JESUS	X	
11	ESCAF TIJERINO AGMETH JOSE	X	
12	LONDOÑO BARRERA JUAN CAMILO	X	
13	LOPEZ SALAZAR KAREN JULIANA	X	
14	LOZANO PIMIENTO HUGO DANILO		X
15	MONSALVE ALVAREZ ANA ROGELIA	X	
16	MOSQUERA TORRES JAMES HERMENEGILDO	X	
17	NUÑEZ RAMOS JOHN FREDY	X	
18	POLO POLO MIGUEL ABRAHAM		X
19	SANCHEZ REYES JAVIER ALEXANDER		X
20	URIBE MUÑOZ ALIRIO	X	
21	VASQUEZ OCHOA LEIDER ALEXANDRA	X	
22	VILLAMIZAR MENESES OSCAR LEONARDO		X
TOTAL		17	5

9. A continuación, se transliteran los artículos aprobados, en contraste con los mismos artículos del proyecto publicado en la Gaceta 497 de 2024 (Plenaria Senado) finalmente aprobado por la plenaria de la Cámara al final de la sesión del 14 de junio de 2024:

Tabla 3. Comparación de artículos aprobados en primer bloque de votaciones y en proposición de acoger integralmente el texto de plenaria del Senado	
Artículo aprobado en el primer bloque votado según informe de ponencia positivo (Gaceta 700 de 2024)	Artículo aprobado por medio de la proposición de acoger integralmente el texto publicado en la Gaceta 497 de 2024
Artículo 51. Monto de la sustitución pensional por muerte del(a) pensionado(a). El monto mensual de la pensión de sobrevivientes por muerte del(a) pensionado(a) será igual al 100% de la pensión que aquel(la) disfrutaba en ambos componentes.	Artículo 51. Monto de la pensión contributiva de la pensión de sobrevivientes por muerte del(a) afiliado(a). El monto mensual de la pensión total de sobrevivientes por muerte del afiliado(a) será igual al 45% del ingreso base de liquidación más 2% de dicho ingreso por cada cincuenta (50) semanas adicionales de cotización a las primeras quinientas (500) semanas de cotización, sin que exceda el 75% del ingreso base de liquidación. En ningún caso el monto de la pensión podrá ser inferior al salario mínimo legal mensual vigente. La pensión contributiva de sobrevivientes se reconocerá y pagará en el

	Componente de Prima Media o por el mecanismo que se adopte por parte del Gobierno nacional. Parágrafo. Para los efectos de este artículo entiéndase por ingreso base para liquidar las pensiones, el promedio de los salarios o rentas sobre los cuales ha cotizado el(la) afiliado(a) durante los diez (10) años anteriores al reconocimiento de la pensión, o en todo el tiempo si este fuere inferior, actualizados anualmente con base en la variación del índice de precios al consumidor, según certificación que expida el DANE.
Artículo 62. Fondos de pensiones como patrimonios autónomos. Los Fondos de Pensiones del Componente Complementario de Ahorro Individual del Pilar Contributivo estarán conformados por el conjunto de las cuentas individuales, así como los intereses, dividendos o cualquier otro ingreso generado por los activos que los integren, que constituyen patrimonios autónomos, propiedad de los(as) afiliados(as) con destinación específica, independientes del patrimonio de la administradora.	Artículo 62. Participación de los(las) afiliados(as) en el control de las entidades administradoras. Los(as) afiliados(as) y accionistas de las entidades administradoras elegirán el(la) Revisor(a) Fiscal para el control de la administración del respectivo fondo. Los(as) afiliados(as) tendrán como representantes en la junta directiva a los miembros independientes, un(a) representante del Componente Complementario de Ahorro Individual del Pilar Contributivo y un(a) representante del Componente de Prima Media. Al menos uno de estos representantes de los/as afiliados/as será una mujer. Estos miembros junto con el(la) revisor(a) fiscal velarán por los intereses de los(as) afiliados(as) y su elección y ejercicio se reglamentará por parte del Gobierno nacional.
Artículo 66. Publicación de rentabilidad. Las administradoras deberán publicar la rentabilidad obtenida por los fondos de pensiones en la forma y con la periodicidad que para el efecto determine la Superintendencia Financiera de Colombia.	Artículo 66. Contratos para el recaudo y transferencia de recursos. Las Administradoras del Componente Complementario de Ahorro Individual podrán celebrar contratos con instituciones financieras u otras entidades, con cargo a sus propios recursos, con el objeto de que éstos se encarguen de las operaciones de recaudo, pago y transferencia de los recursos manejados por las primeras, en las condiciones que se determinen, con el fin de que dichas operaciones puedan ser realizadas en todo el territorio nacional. Parágrafo. Las Administradoras del Componente Complementario de Ahorro Individual presentarán a la Superintendencia financiera informes periódicos sobre la ejecución y auditorías de los contratos celebrados con instituciones financieras u otras entidades para pago, recaudo y transferencia de los recursos.
Artículo 68. Promoción. La promoción de las actividades de las administradoras del Componente Complementario de Ahorro Individual deberá sujetarse a las normas que sobre el particular determine la Superintendencia Financiera de Colombia, en orden a velar porque aquélla sea veraz y precisa, tal publicidad solamente podrá	Artículo 68. Garantía estatal de las prestaciones del componente complementario de ahorro individual. La Nación garantizará el pago de las prestaciones del Componente Complementario de Ahorro Individual en caso de menoscabo patrimonial o suspensiones de pago de las administradoras del sistema responsables de su cancelación de

contratarse con cargo al presupuesto de gastos administrativos de la entidad. En todo caso, todas las administradoras deberán publicar, con la periodicidad y en la forma que al efecto determine la misma Superintendencia el valor de las comisiones cobradas.	acuerdo con la reglamentación que expida el Gobierno nacional. Parágrafo. En todos los eventos en los que exista defraudación o malos manejos por parte de las administradoras del sistema, para eludir sus obligaciones con los(as) afiliados(as) y pensionados(as), deberán responder penal, civil y administrativamente por sus actos. Para efectos de la responsabilidad penal, los aportes de los(as) afiliados(as) y pensionados(as) se considerarán recursos del tesoro público. Sin perjuicio de los demás mecanismos de control, jurisdiccionales y judiciales para la determinación de responsabilidades y la defensa del patrimonio consagrados sobre el particular en la Constitución y la Ley. En caso de defraudación existirá responsabilidad solidaria frente a los propietarios y/o accionistas de la entidad.
Artículo 84. Sanciones. Las autoridades y entidades del Sistema de Protección Social Integral para la Vejez que incumplan con sus obligaciones estarán sujetos a las sanciones que establezca la Ley y su reglamentación, y la demás normatividad vigente o que la modifique.	Artículo 84. Tratamiento tributario. Los recursos de los Pilares Básico Solidario, Semicontributivo y Contributivo, los recursos de los fondos para el pago de los bonos y cuotas partes de bonos pensionales y los recursos del fondo de solidaridad pensional, gozan de exención de toda clase de impuestos, tasas y contribuciones de cualquier origen, del orden nacional. Estarán exentos del impuesto sobre la renta y complementarios: 1. La Administradora Colombiana de Pensiones - COLPENSIONES. 2. Las cajas y fondos de previsión o seguridad social del sector público, mientras subsistan. 3. Las sumas abonadas en las cuentas de ahorro individual del Componente Complementario de Ahorro Individual y sus respectivos rendimientos. 4. Las sumas destinadas al pago de los seguros de invalidez y de sobrevivientes. 5. Todas las pensiones, incluyendo las que perciban los residentes colombianos provenientes del exterior, estarán exentas del impuesto sobre la renta. Estarán gravadas sólo en la parte que exceda de 1000 (mil UVT). Estarán exentos del impuesto a las ventas: 1. Los servicios prestados por las administradoras dentro del Pilar Contributivo. 2. Los servicios de seguros y reaseguros que prestan las compañías de seguros, para invalidez y sobrevivientes. Estarán exentos del impuesto de timbre los actos o documentos relacionados con la administración del Sistema de Protección Social Integral. Parágrafo 1°. Los aportes obligatorios que se efectúen al Sistema de Protección Social Integral para la Vejez no harán parte de la base para aplicar la retención en la fuente por rentas de trabajo y serán considerados como un

	ingreso no constitutivo de renta ni de ganancia ocasional. Los aportes a cargo del empleador serán deducibles de su renta. Los aportes voluntarios se someten a lo previsto en el artículo 55 del Estatuto Tributario. Parágrafo 2°. Los ahorros pensionales nacionales o internacionales de los residentes colombianos al Pilar Contributivo y al Pilar de Ahorro Voluntario son exentos del impuesto al patrimonio
Artículo 88. Conmutación o constitución de rentas vitalicias: Las Administradoras del Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad del Sistema Integral de Seguridad Social podrán conmutar los retiros programados, previo suministro de información clara, oportuna y suficiente acerca de la conmutación y sus implicaciones, de acuerdo a la reglamentación que exista sobre la materia o constituir rentas vitalicias a todos los retiros programados que se hayan constituido a la fecha de entrada en vigencia de esta ley.	Artículo 88. Mesada adicional. Los pensionados por vejez o jubilación, invalidez y sustitución o sobrevivencia continuarán recibiendo cada año, junto con la mesada del mes de noviembre, en la primera quincena del mes de diciembre, el valor correspondiente a una mensualidad adicional a su pensión.

10. Al respecto, la Corte pudo haber analizado que ninguno de los seis artículos aprobados en el primer bloque de votación coincidía con el mismo tenor literal de su artículo homólogo en el texto del Senado acogido por la Plenaria de Cámara. Se destaca frente al *artículo 51*, si bien se trata de la misma temática –monto de la pensión de sobrevivientes–, este cuenta con un cambio trascendental, el cual consiste en la variación que se hizo sobre el porcentaje del monto mensual de pensión de sobrevivientes en el trabajo legislativo adelantado en Cámara. Mientras en el primer bloque de normas derivado del informe de ponencia se dispuso el reconocimiento de la mesada correspondiente al 100 % de la pensión que disfrutaba el pensionado fallecido; el texto acogido del Senado establecía un ingreso base de 45 % con aumentos de 2 % dependiendo de la cantidad de semanas acreditadas, lo cual en todo caso no podía superar el 75 %. En este caso, se advierte la *coexistencia de la misma norma en dos sentidos distintos* aprobada durante la misma sesión, inicialmente en el bloque sin proposiciones y posteriormente en la adopción del texto integral proveniente de Senado.

11. En relación con otros cinco artículos era evidente la disparidad de contenido y tema de los artículos presentados en paralelo. En efecto, el *artículo 62* inicialmente aprobado regula los fondos de pensiones como patrimonios autónomos, sin embargo, el proveniente del Senado contempla la participación de los afiliados en el control de las entidades administradoras. En este punto, revisada la totalidad del articulado, se podía inferir, materialmente, aquella disposición corresponde al artículo 61⁵⁶² del

⁵⁶² Artículo 61. Fondos de pensiones como patrimonios autónomos. Los Fondos de Pensiones del Componente Complementario de Ahorro Individual del Pilar Contributivo estarán conformados por el conjunto de las cuentas individuales, así como los intereses, dividendos o cualquier otro ingreso generado por los activos que los integren, que

texto publicado en la Gaceta 497 de 2024, dada la identidad literal de ambos contenidos normativos.

12. De igual forma ocurrió con el **artículo 66** aprobado del informe de ponencia de Plenaria en Cámara, que establece la publicidad de la rentabilidad, al tiempo que el texto de Plenaria de Senado regula los contratos para el recaudo y transferencia de recursos. No obstante, observado todo el articulado, realmente se refiere al artículo 65⁵⁶³ del texto publicado en la Gaceta 497 de 2024, constatada la similitud material de ambas preceptivas.

13. El mismo derrotero cursó el **artículo 68**, mientras en el primer caso se establece la promoción de las actividades de las administradoras del Componente Complementario de Ahorro Individual; en el segundo se aborda la garantía estatal de las prestaciones del componente complementario de ahorro individual. Analizado todo el cuerpo normativo, se colige que en realidad corresponde al artículo 67⁵⁶⁴ del texto publicado en la Gaceta 497 de 2024, al presentar el mismo contenido material.

14. Asimismo, el **artículo 84** en el primer bloque regula el régimen sancionatorio y, en el otro bloque desarrolla el tratamiento tributario de las pensiones; realmente la identidad temática se presenta frente al artículo 83⁵⁶⁵ del texto publicado en la Gaceta 497 de 2024. Finalmente, el **artículo 88** dispone la conmutación o constitución de rentas vitalicias; mientras que el mismo artículo proveniente del Senado estatuye las mesadas adicionales. Esta norma realmente se encuentra en el artículo 87⁵⁶⁶ del proyecto que obra en la Gaceta 497.

15. Bajo el contexto presentado, considero que existió una doble aprobación de los artículos 51, 62, 66, 68, 84 y 88, los cuales contienen tenores literales diferentes en todos los casos. En mi criterio, era clara la coexistencia de votaciones: la primera, en bloque de los artículos 51, 62, 66, 68, 84 y 88, adelantada a las 3:27 pm del 14 de junio de 2024, conforme al registro de votación núm. 9; y la segunda, acogiendo la

constituyen patrimonios autónomos, propiedad de los(as) afiliados(as) con destinación específica, independientes del patrimonio de la administradora.

⁵⁶³ Artículo 65. Publicación de rentabilidad. Las administradoras deberán publicar la rentabilidad obtenida por los fondos de pensiones en la forma y con la periodicidad que para el efecto determine la Superintendencia Financiera de Colombia.

⁵⁶⁴ Artículo 67. Promoción. La promoción de las actividades de las administradoras del Componente Complementario de Ahorro Individual deberá sujetarse a las normas que sobre el particular determine la Superintendencia Financiera de Colombia, en orden a velar porque aquélla sea veraz y precisa, tal publicidad solamente podrá contratarse con cargo al presupuesto de gastos administrativos de la entidad. En todo caso, todas las administradoras deberán publicar, con la periodicidad y en la forma que al efecto determine la misma Superintendencia el valor de las comisiones cobradas

⁵⁶⁵ Artículo 83. Sanciones. Las autoridades y entidades del Sistema de Protección Social Integral para la Vejez que incumplan con sus obligaciones estarán sujetos a las sanciones que establezca la Ley y su reglamentación, y la demás normatividad vigente o que la modifique.

⁵⁶⁶ Artículo 87. Conmutación o constitución de rentas vitalicias: Las Administradoras del Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad del Sistema Integral de Seguridad Social podrán conmutar los retiros programados, previo suministro de información clara, oportuna y suficiente acerca de la conmutación y sus implicaciones, de acuerdo a la reglamentación que exista sobre la materia o constituir rentas vitalicias a todos los retiros programados que se hayan constituido a la fecha de entrada en vigencia de esta ley.

integridad del texto aprobado en plenaria del Senado (95 artículos), efectuada a las 6.25 p.m. del mismo día, según consta en registro de votación núm. 13.

16. Al respecto, estimo relevante plantear las siguientes irregularidades que pudieron analizarse por el Pleno de este Tribunal:

i) No se puede dejar sin efecto una votación efectivamente realizada. Por tal motivo, no es de recibo el argumento de que la votación integral posterior reemplazó la primera votación en bloque. Una vez efectuada la votación con ajuste a los requerimientos reglamentarios⁵⁶⁷, se convierte en una actuación *intangible e irreversible*, en atención a que expresa la voluntad soberana y democrática de las cámaras, “de manera que su desconocimiento o supresión acarrea inexorablemente un vicio de procedimiento que afecta la validez constitucional de la ley o del acto legislativo, produciendo su inexequibilidad”⁵⁶⁸.

ii) La Corte ha sido enfática en afirmar que la votación ya efectuada no puede suprimirse⁵⁶⁹. La jurisprudencia ha determinado que al momento de producirse se generan plenos efectos jurídicos, lo que impide que se pueda repetir salvo casos de empate. Adicionalmente, se ha destacado que el voto es irreversible una vez cerrado el registro correspondiente. Para este Tribunal, el desconocimiento de los efectos jurídicos de una votación “equivale a una supresión de los efectos de dicha votación, que obviamente es un vicio de particular gravedad, por cuanto desconoce una decisión de las cámaras, con lo cual distorsiona la voluntad democrática del Congreso”⁵⁷⁰.

iii) Hay confusión sobre el número de artículos aprobados que no corresponden con los mismos números en el articulado proveniente del Senado. Aunque se pueda pensar que se trata de un error de numeración en el caso de los artículos 62, 66, 68, 84 y 88, pues los homólogos se encontraban un número anterior del aprobado, lo cierto es que se vició la certeza de la disposición a votar, al generarse una confusión sobre el número y tema del artículo abordado.

⁵⁶⁷ Ley 5ª de 1992, artículos 94, 108, 122, 123-3, 127, 164, entre otros.

⁵⁶⁸ Sentencia C-277 de 2007.

⁵⁶⁹ En Sentencia C-277 de 2007, la Corte reiteró la Sentencia C-1056 de 2003 e indicó: “La jurisprudencia se ha referido a la importancia de la votación en el trámite legislativo, precisando que ella debe ser expresa y específica y una vez realizada no puede presumirse ni suprimirse: ‘Queda entonces establecido con meridiana claridad que a la iniciativa o presentación del proyecto de ley, sigue luego su discusión o debate y que, cerrado este, es la votación el requisito siguiente y que, en cada Comisión Permanente, el articulado del proyecto debe ser objeto no sólo de discusión, sino, también y esencialmente de votación, pues el artículo 157 de la Carta exige que el proyecto sea “aprobado” en la correspondiente Comisión Permanente de cada Cámara, aprobación que no puede presumirse, ni tampoco suprimirse, sino que exige una votación expresa, específica, como quiera que por votación ha de entenderse, para evitar equívocos y para garantía del cumplimiento de los requisitos exigidos por la Carta, el “acto colectivo por medio del cual las Cámaras y sus Comisiones declaran su voluntad acerca de una iniciativa o un asunto de interés general” según las voces del artículo 122 de la Ley 5ª de 1992. Por ello, el artículo 127 de la misma ley, prescribe que “ningún senador o representante podrá retirarse del recinto legislativo cuando, cerrada la discusión, hubiere de procederse a la votación”; y el artículo 127 ejusdem, preceptúa que “entre votar afirmativa o negativamente no hay medio alguno. Todo Congresista que se encuentre en el recinto deberá votar en uno u otro sentido” y su abstención sólo se autoriza “en los términos del presente reglamento””.

⁵⁷⁰ Sentencias C-816 de 2024, C-277 de 2007, entre otras.

iv) Ninguno de los seis artículos aprobados en el primer bloque de votación coincide con el mismo tenor literal de su artículo homólogo en el texto del Senado acogido por la Plenaria de Cámara. El hallazgo más preocupante se presenta en el artículo 51, en el cual hay cambios materiales entre uno y otro texto. Tales modificaciones tienen tan alto impacto que permiten que en el texto propuesto por el informe de ponencia y votado por la Plenaria de la Cámara, el monto de la pensión de sobrevivientes ascendía al 100 % de lo devengado por el pensionado fallecido; mientras en que, en el texto aprobado por el Senado y finalmente acogido por la Plenaria de la Cámara, dicho monto correspondía como máximo a un 75 % -partiendo del 45 % que podía aumentar 2 % según el cumplimiento de cotizaciones adicionales-

v) En todo caso este registro de votación no fue publicado en la Gaceta 973 de 2024 que divulgó el texto aprobado por la plenaria de la Cámara. Revisada dicha gaceta, la Corte encontró que solo fueron divulgados los 95 artículos del texto del Senado acogido en Cámara, sin que se hiciera ninguna mención a los primeros artículos votados (51, 62, 66, 68, 84 y 88).

iii) Inexistencia del obstruccionismo alegado con fundamento en el estudio empírico de las proposiciones

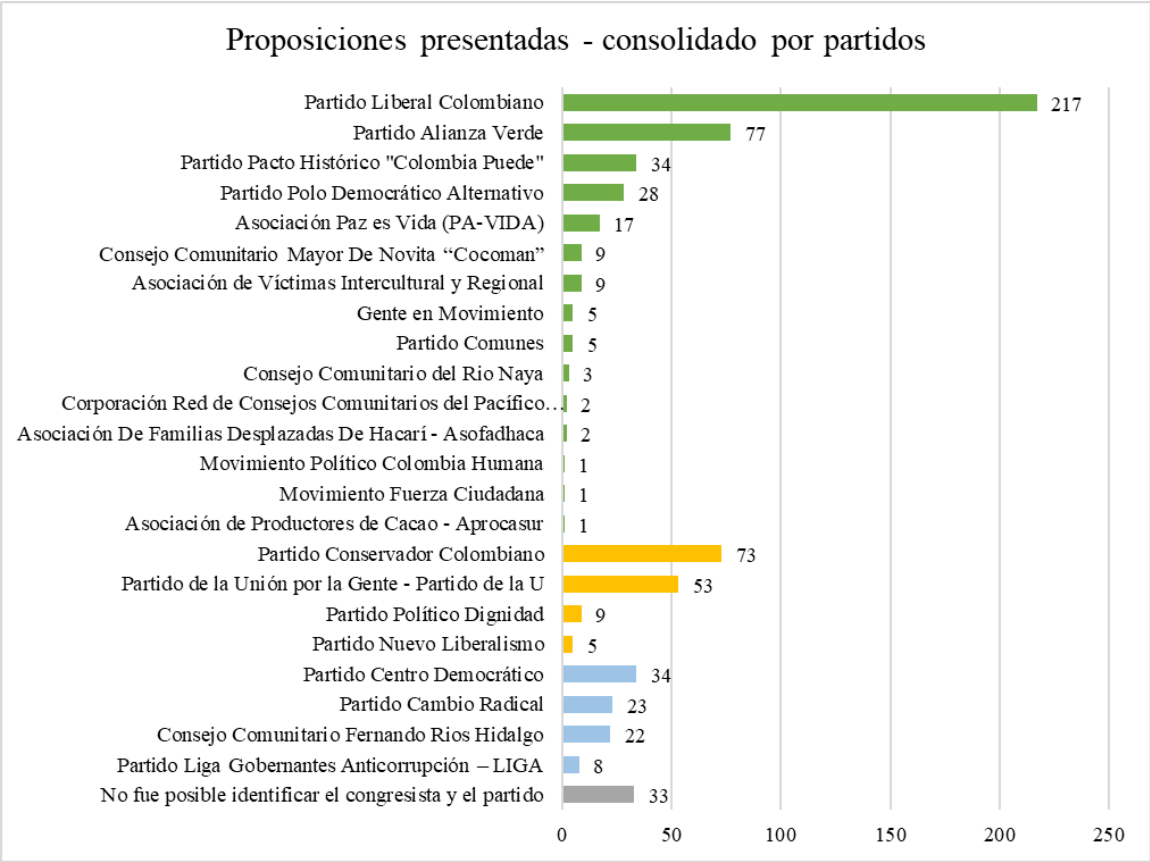
17. Varios intervinientes (Dejusticia y Universidad de Antioquia), así como el Gobierno nacional y el procurador general de la Nación mencionaron en sus escritos que la decisión de la plenaria de la Cámara se justificó en buscar una salida al bloqueo institucional ocasionado por los centenares de proposiciones presentadas de manera intencional por los partidos de oposición, para extender innecesariamente el debate acercándose la terminación de la legislatura. En tal sentido, expusieron que se trató de una práctica de obstruccionismo⁵⁷¹, regulada en el derecho comparado –específicamente en Estados Unidos–.

18. De ahí, el filibusterismo constituye una práctica de *abuso de la deliberación* por parte del poder legislativo que se realiza con el fin de obstaculizar la expresión de la voluntad democrática y generar un bloqueo institucional. Ahora bien, debe

⁵⁷¹ Sobre esta práctica, en la Sentencia C-332 de 2017, la Corte Constitucional indicó: “Para la Corte, en este sentido, la definición del debate parlamentario radica no en una obligación ineludible de debatir, sino en la comprobación acerca de la existencia de la oportunidad de intervenir por parte de los congresistas. El concepto de debate, en ese orden de ideas, ‘se materializa en la garantía reconocida a los miembros del parlamento de la posibilidad de discernir, de hacer pública su opinión, de manifestar sus ideas o de expresar su desacuerdo con lo debatido. Sólo cuando esto no es posible, es decir, cuando no se brindan las condiciones para que el debate tenga lugar, la decisión que se adopte en el seno de las Cámaras no tiene validez. Lo que se pretende garantizar en el debate parlamentario es la discusión libre de ideas, conceptos y criterios, antes de procederse a la votación del respectivo proyecto de ley. Por lo tanto, la protección del debate parlamentario no incluye prácticas que se consideren abusivas, entre ellas las que tiendan a extender indefinidamente en el tiempo los debates, conocidas en el derecho comparado como ‘filibusterismo’, y dirigidas a evitar que determinada iniciativa sea aprobada conforme con el principio de mayoría. Esto debido a que esas prácticas no guardan ninguna vinculación con el objetivo central del debate legislativo, que consiste en la debida conformación de la voluntad democrática de las cámaras, en tanto paso previo e ineludible para la decisión de aprobar o negar determinado proyecto de ley o de acto legislativo”.

aclararse que, bajo ninguna circunstancia, el filibusterismo debe confundirse con la deliberación colectiva, razonada y fundada que se espera de los debates legislativos.

19. Sobre este asunto, la Sala debió examinar la totalidad de proposiciones presentadas en segundo debate ante la Cámara de Representantes, con la finalidad de determinar si se presentó un caso de obstruccionismo parlamentario por parte de los partidos de oposición. Así las cosas, revisados y sistematizados 2.290 folios de proposiciones, en los cuales se encontraron 671 iniciativas radicadas por diversos representantes a la Cámara⁵⁷² -agrupadas por el partido político al cual se encontraban adscritos-. En el siguiente gráfico se expone la totalidad de proposiciones por partido.



20. Es preciso determinar, para la fecha en la que se surtió el segundo debate en Cámara (11, 12, 13 y 14 de junio de 2024), cuál era la declaración oficial frente al Gobierno nacional de los diferentes partidos y movimientos a los que pertenecían los congresistas que formularon las proposiciones, a saber:

Tabla 4. Postura oficial de los partidos y movimientos que presentaron proposiciones frente al Gobierno nacional		
Postura	Nombre del partido o movimiento político	Fuente del registro ⁵⁷³

⁵⁷² Consúltense en <https://www.camara.gov.co/camara/visor?doc=/sites/default/files/2024-06/433-2024%20parte%201.pdf> y <https://www.camara.gov.co/camara/visor?doc=/sites/default/files/2024-06/433-2024%20parte%202.pdf>.

⁵⁷³ Consúltense en <https://www.cne.gov.co/declaraciones-politicas-territoriales> y https://cne.gov.co-my.sharepoint.com/personal/jose_castro_cne_gov_co/_layouts/15/onedrive.aspx?id=%2Fpersonal%2Fjose%5Fcastro

Gobierno	Partido Pacto Histórico “Colombia Puede”	A esta coalición se encuentra adscrito el presidente de la República, por lo que constituye partido de gobierno.
	Partido Polo Democrático Alternativo	Declarado mediante Resolución 4491 de 24 de agosto de 2022 del CNE.
	Partido Liberal Colombiano	Declarado mediante Resolución 4628 de 14 de septiembre de 2022 del CNE.
	Partido Comunes	Declarado mediante Resolución 4625 de 14 de septiembre de 2022 del CNE.
	Partido Alianza Verde	Declarado mediante Resolución 4617 de 14 de septiembre de 2022 del CNE.
	Movimiento Político Colombia Humana	Declarado mediante Resolución 4491 de 24 de agosto de 2022 del CNE.
	Movimiento Fuerza Ciudadana	Grupos significativos de ciudadanos que no cuentan con una declaración oficial al carecer de personería jurídica; sin embargo, han manifestado ser movimientos de gobierno ⁵⁷⁴ .
	Gente en Movimiento	
	Corporación Red de Consejos Comunitarios del Pacífico Sur - Recompas	Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz – CITREP que no cuentan con una declaración oficial al carecer de personería jurídica; sin embargo han manifestado ser movimientos de gobierno ⁵⁷⁵ .
	Consejo Comunitario Mayor De Novita “Cocoman”	
	Consejo Comunitario del Rio Naya	
	Asociación Paz es Vida (PA-VIDA)	
	Asociación de Víctimas Intercultural y Regional	

<https://www.moe.org.co/wp-content/uploads/2022/11/DIGITAL-Resultados-Congreso-2022.pdf>,
E%2DS%2D2024%2D001518%20Certificaci%C3%B3n%20Insp%20y%20Vigilancia%2Epdf&parent=%2Fpersona
l%2Fjose%5Fcastro%5Fene%5Fgov%5Fco%2FDocuments%2FDatos%20adjuntos%2FInspecci%C3%B3n%20y%20Vigilancia&ga=1

⁵⁷⁴ <https://www.moe.org.co/wp-content/uploads/2022/11/DIGITAL-Resultados-Congreso-2022.pdf>, pág. 27.

⁵⁷⁵ <https://www.moe.org.co/wp-content/uploads/2022/11/DIGITAL-Resultados-Congreso-2022.pdf>, pág. 27.

	Asociación de Productores de Cacao - Aprocasur	
	Asociación De Familias Desplazadas De Hacarí - Asofadhaca	
Independiente	Partido Nuevo Liberalismo	Declarado mediante Resolución 4489 de 24 de agosto de 2022 del CNE.
	Partido Político Dignidad	Declarado mediante Resolución 4490 de 24 de agosto de 2022 del CNE.
	Partido de la Unión por la Gente - Partido de la U	Declaración modificada mediante Resolución 4066 de 2023 del CNE ⁵⁷⁶ .
	Partido Conservador Colombiano	Declaración modificada mediante Resolución 3916 de 2023 del CNE ⁵⁷⁷ .
Oposición	Partido Liga Gobernantes Anticorrupción – LIGA	Declarado mediante Resolución 4495 de 24 de agosto de 2023 del CNE.
	Partido Cambio Radical	Declaración modificada mediante Resolución 2286 de 2023 del CNE ⁵⁷⁸ .
	Partido Centro Democrático	Declarado mediante Resolución 4488 de 24 de agosto de 2023 del CNE.
	Consejo Comunitario Fernando Ríos Hidalgo	Curul afrodescendiente que ha manifestado pertenecer a la oposición ⁵⁷⁹ .

21. Al respecto, se aclara que el Partido Liberal se había declarado oficialmente como partido de gobierno según consta en la Resolución 4628 de 14 de septiembre de 2022⁵⁸⁰ emitida por el Consejo Nacional Electoral. Si bien dicha colectividad se declaró en independencia, ello fue reconocido en la Resolución 603 de 12 de febrero de 2025⁵⁸¹, es decir, con posterioridad al tiempo en el que se desarrolló el trámite

⁵⁷⁶ Inicialmente se había declarado como partido de gobierno mediante Resolución 4621 de 14 de septiembre de 2022 del CNE.

⁵⁷⁷ Inicialmente se había declarado como partido de gobierno mediante Resolución 4623 de 14 de septiembre de 2022 del CNE.

⁵⁷⁸ Inicialmente se había declarado como partido independiente mediante Resolución 4629 de 14 de septiembre de 2022 del CNE.

⁵⁷⁹ <https://www.moe.org.co/wp-content/uploads/2022/11/DIGITAL-Resultados-Congreso-2022.pdf>, pág. 27.

⁵⁸⁰ https://registraduriaco.sharepoint.com/:b:/s/ComunicacionesyPrensaCNE/Ec19MjRwMWVCnRWzM-q1B74BUheRG_xROxx-LkKsAtAYqw?e=hJdF2G

⁵⁸¹ https://cne.gov.co-my.sharepoint.com/personal/karen_gonzalezm_cne_gov_co/_layouts/15/onedrive.aspx?id=%2Fpersonal%2Fkaren%2F

legislativo del proyecto de ley 433 de 2024. Por tanto, para los efectos del análisis de lo ocurrido en las sesiones de 11 al 14 de junio de 2024, se le tendrá como partido de gobierno.

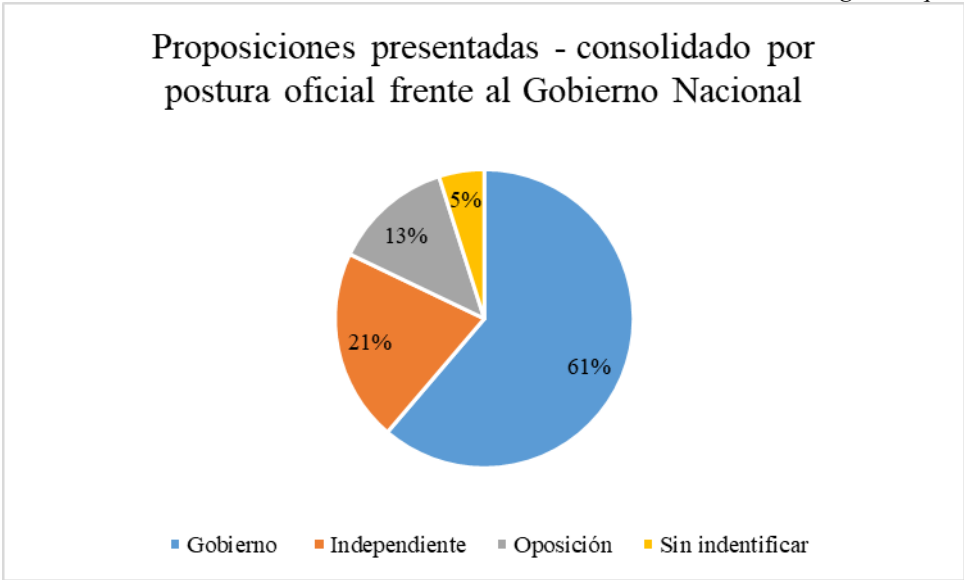
22. Bajo tal contexto, de la revisión efectuada a las 671 proposiciones radicadas ante la plenaria de la Cámara de Representantes, considero que la Sala había podido concluir:

- i) El mayor número de proposiciones fueron radicadas por el Partido Liberal Colombiano (gobierno) con 217 documentos, seguido del Partido Alianza Verde (gobierno) con 77 y del Partido Conservador Colombiano (independiente) con 73.
- ii) Los partidos de gobierno acumularon 411 proposiciones lo cual corresponde al 61 % de la totalidad de iniciativas recibidas.
- iii) Los partidos independientes radicaron 140 proposiciones, equivalentes al 21 %.
- iv) Los partidos de oposición presentaron 87 proposiciones, es decir, el 13 %.
- v) El 5 % restante se refiere a 33 proposiciones en las que fue imposible identificar el nombre de quien las allegó, por la ilegibilidad del manuscrito.

Tabla 5. Cantidad y porcentaje de proposiciones radicadas por tipo de partido y movimiento		
Postura oficial frente al Gobierno	Número de proposiciones presentadas	Porcentaje
Gobierno	411	61 %
Independiente	140	21 %
Oposición	87	13 %
Sin identificar quien la suscribe	33	5 %
Total	671	100 %

23. Para una mejor ilustración, se presenta a continuación la gráfica que evidencia claramente que las proposiciones presentadas ante la plenaria de la Cámara de Representantes, fueron suscritas de forma mayoritaria por partidos de gobierno para la fecha de la discusión.

5Fgonzalezm%5Fcne%5Fgov%5Fco%2FDocuments%2FDatos%20adjuntos%2FRES%2E%2000603%20DE%202025%2Epdf&parent=%2Fpersonal%2Fkaren%5Fgonzalezm%5Fcne%5Fgov%5Fco%2FDocuments%2FDatos%20adjuntos&ga=1



24. De tal manera, a los partidos de gobierno corresponde el 61 % de proposiciones, mientras que los independientes aportaron el 21 % y, por último, la oposición un 13 %. Así las cosas, contrario a las afirmaciones de varios intervinientes (Dejusticia y Universidad de Antioquia), así como de la intervención conjunta del Gobierno nacional, queda demostrado que no se trató de una práctica irregular de los partidos de oposición, quienes radicaron la cuarta parte de las que presentaron los adeptos al Gobierno. Con ello, la Corte pudo desvirtuar el argumento de que los congresistas de oposición abusaron de la facultad estatuida en el artículo 160 superior para solicitar modificaciones, adiciones o supresiones que se estimaren necesarias en segundo debate.

25. Así, estimo que en el presente caso no existieron prácticas abusivas por parte de las minorías parlamentarias -partidos de oposición- relacionadas con la presentación exorbitante de proposiciones frente al proyecto de reforma pensional y extender indefinidamente el tiempo de los debates, pues ni siquiera se les puede atribuir la autoría del porcentaje mayoritario de las mismas, al acreditar tan solo el 13 % de las proposiciones presentadas.

26. Además, la plenaria de la Cámara contaba con seis días para continuar la discusión, luego no se trataba de una determinación perentoria que debía tomarse inexcusablemente ese día, contaba con el tiempo para surtir el debate. Ahora bien, la mesa directiva podía hacer uso de las herramientas jurídicas que le hubieren permitido organizar y desarrollar el debate de todo el articulado y las proposiciones radicadas. En efecto, aquellas habían podido clasificarse (art. 114 de la Ley 5ª de

1992⁵⁸²), ordenarse temáticamente (art. 159⁵⁸³), votarse en bloque⁵⁸⁴, entre otros. Empero, no fueron utilizadas de cara a enfrentar un posible obstruccionismo durante el debate, comprometiéndose con ello los derechos de la oposición y de las minorías, y en general, se impidió el ejercicio de la función legislativa.

En los anteriores términos, dejo sentada mi aclaración de voto al Auto 841 de 2025.

Fecha *ut supra*.

JOSE FERNANDO REYES CUARTAS
Magistrado

⁵⁸² Ley 5ª de 1992: artículo 114. “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 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.”

⁵⁸³ Ley 5ª de 1992: artículo 159. Ordenación presidencial de la discusión. Los respectivos presidentes podrán ordenar los debates por artículo, o bien por materias, grupos de artículos o de enmiendas, cuando lo aconseje la complejidad del texto, la homogeneidad o interconexión de las pretensiones de las enmiendas o la mayor claridad en la confrontación política de las posiciones.

⁵⁸⁴ En la Sentencia C-332 de 2017, la Corte indicó que “la votación en bloque es una herramienta permitida en el trámite legislativo, como un mecanismo para su eficiencia y racionalización. Esto respecto de iniciativas en donde se verifique la existencia de consenso sobre su aprobación o negativa, caso en el cual resultaría redundante abrir la discusión y votación del articulado (votación por partes), ante la presencia de una opinión unánime al interior de la célula legislativa correspondiente. Sin embargo, la validez del mecanismo de la votación en bloque no tiene un alcance tal que puede servir de base para desconocer la eficacia de la votación y la posibilidad de deliberación, en tanto contenidos mínimos del ejercicio de la función legislativa, según se ha explicado en esta sentencia. Por ende, este mecanismo supone la existencia de consensos sobre la iniciativa pero, en particular, la obligatoriedad de que se hubiera contado con la oportunidad de debatir, la cual se hubiese declinado por parte de la mesa directiva ante la comprobación de dicho consenso.”