



COMUNICADO 27

17 de junio de 2025

Auto 841/25

M.P. Jorge Enrique Ibáñez Najar

Expediente: D-15.989

La Corte Constitucional, por unanimidad de los integrantes de su Sala Plena, ordenó devolver a la presidencia de la Cámara de Representantes 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”, para que se subsane el vicio de procedimiento identificado

La insuficiencia en el segundo debate en el que incurrió la Plenaria de la Cámara de Representantes al discutir y votar el Proyecto de Ley No. 293-23 Senado, y 433-24 Cámara, configuró un vicio de procedimiento en la formación de la Ley 2381 de 2024, objeto de control, que afectó la deliberación y con ella el principio democrático y los derechos de las minorías. En aplicación de lo dispuesto en el parágrafo del artículo 241 de la Constitución, con el alcance definido por la jurisprudencia, la Corte señaló que este vicio de procedimiento en la formación de la citada ley es subsanable, por lo cual ordenó devolverla a la Cámara de Representantes, con el propósito de subsanar el vicio de procedimiento identificado.

Cumplido nuevamente el trámite en dicha Cámara, el asunto deberá ser devuelto a la Corte Constitucional para que esta proceda a decidir sobre la constitucionalidad de la Ley 2381 de 2024, en relación con el cargo admitido. A partir del día hábil siguiente a la fecha en la cual la Sala Plena decida definitivamente sobre la constitucionalidad de dicha ley dentro del expediente 15.989, se reanudarán los términos para sustanciar y resolver las demás demandas presentadas o que se presenten contra la Ley 2381 de 2024 y que se tramitan en los demás expedientes.

1. La norma objeto de control

“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”

Dada la extensión del texto 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”, objeto de control, misma que aparece publicada en el Diario Oficial No. 52.819 de 16 de julio de 2024, a través del siguiente enlace se podrá acceder a su contenido:

2. Decisión

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.

3. Síntesis de los fundamentos

La Sala Plena de la Corte Constitucional conoció una demanda instaurada por la ciudadana Paloma Susana Valencia Laserna contra 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”*. La accionante formuló tres cargos de inconstitucionalidad que fueron admitidos a trámite por el Magistrado sustanciador a cargo del proceso.

El primer cargo se formuló por la presunta violación del artículo 157 de la Constitución Política en el trámite de aprobación de la Ley. A juicio de la demandante, en el debate del proyecto de ley en la plenaria de la Cámara de Representantes se eludió el deber de discutir, debatir y someter a aprobación el articulado aprobado en primer debate por la Comisión Séptima Constitucional Permanente de esa misma Cámara, y las proposiciones de eliminación, aditivas, modificatorias y sustitutivas que fueron debidamente presentadas conforme a lo dispuesto en la Ley 5 de 1992, orgánica del Congreso y de cada una de sus Cámaras. En su lugar, dijo la accionante, se optó por aprobar –sin discusión alguna– el texto que había sido aprobado en el segundo debate surtido en la plenaria del Senado de la República. La accionante reprochó: (i) la falta de explicación de las diferencias existentes entre el texto aprobado por la plenaria del Senado y el texto aprobado en primer debate por la Comisión Séptima Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes; y, (ii) la falta de explicación, debate y votación de las proposiciones sometidas a la consideración de la plenaria de la Cámara durante el curso del segundo debate.

La accionante resaltó que, al momento de surtirse el segundo debate en la

plenaria de la Cámara, cuando se discutía el texto consignado en el informe de ponencia positivo anunciado para dicha sesión, se propuso dejar de debatirlo para, en su lugar, votar el texto que ya había sido aprobado por la Plenaria del Senado de la República. Adujo que, si bien el texto aprobado por la plenaria del Senado de la República fue debidamente publicado en la Gaceta del Congreso 497 de 2024, los representantes presentes en la plenaria de Cámara no conocían las diferencias entre ambos articulados. Enfatizó en que, además, las diferencias no fueron expuestas por los ministros ni por la coordinadora ponente del proyecto de ley. Añadió que lo ocurrido en la plenaria de la Cámara de Representantes desconoció, también, el modelo bicameral adoptado en la Constitución de 1991.

El *segundo cargo* se dirigió únicamente contra el artículo 93 de la Ley 2381 de 2024. La demandante acusó la vulneración del artículo 48 de la Constitución Política, que prohíbe la creación de regímenes pensionales especiales. A su juicio, el artículo 93 acusado creó un régimen especial de pensiones que solo favorece a determinados grupos poblacionales, y otorgó facultades a entidades administrativas para que definan los requisitos que deben cumplir los miembros de dichos grupos para acceder a una pensión. Por último, la actora formuló un *tercer cargo*, contra el artículo 84.5 de la citada Ley, al que acusó de desconocer el artículo 48 de la Constitución Política, por imponer el cobro del impuesto de renta a quienes devenguen pensiones superiores a 1000 UVT anuales.

De manera preliminar, la Corte analizó la aptitud sustantiva de los cargos admitidos. En primer lugar, concluyó que los cargos segundo y tercero incumplen los requisitos de certeza, claridad y pertinencia. En consecuencia, decidió inhibirse de pronunciarse al respecto y continuar con el juicio de constitucionalidad únicamente por el primer cargo formulado en la demanda.

Para el efecto, la Corte reiteró el precedente constitucional relativo a los principios de consecutividad y publicidad que se deben observar en el proceso legislativo. Sobre el primero recordó que ningún proyecto será ley sin haber sido previamente debatido en la correspondiente comisión permanente de cada cámara y en las plenarios.

Sobre el segundo, el de publicidad, la Corte reiteró su jurisprudencia según la cual para garantizar el respeto de dicho principio se exige que toda la información requerida esté disponible para que pueda ser consultada y analizada por los miembros del Congreso de la República en cada una de las etapas que integran el proceso legislativo.

En el caso objeto de análisis, ello se cumplió por cuanto los textos aprobados

en cada uno de los debates surtidos en el Senado de la República y en la Cámara de Representantes al dar inicio al segundo debate en la plenaria de esta última Corporación, se habían publicado oportunamente en la Gaceta del Congreso de la República que era posible consultar por cada uno de los Representantes a la Cámara.

La Corte reiteró que, al valorar el cumplimiento del deber de deliberación mínima, el juez constitucional no está llamado a medir la cantidad, calidad o intensidad del debate, pues esto resultaría en una imposición que limitaría sin justificación los derechos políticos de los miembros del Congreso de la República. No obstante, afirmó, le corresponde al juez constitucional constatar que en el proceso legislativo sí se acataron los requisitos constitucionales y legales cuyo objetivo sustancial sea garantizar el deber de deliberación mínima y la protección de los derechos de las minorías políticas.

Resaltó que la configuración de un vicio de procedimiento por elusión del debate puede presentarse en diversas circunstancias cuya ocurrencia dependerá del asunto específico revisado y de los estándares que rodean la aprobación de cada iniciativa. A modo enunciativo, dijo que la jurisprudencia constitucional ha señalado que se configura un vicio de procedimiento por elusión del debate 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, 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.

Así mismo, advirtió que es posible que, habiendo debate, como ocurrió en el caso *sub examine*, éste resulte insuficiente para cumplir los estándares de deliberación mínima que permitan tener por formada la voluntad legislativa en términos democráticos y plurales.

Al estudiar el caso concreto, la Corte verificó que el texto del proyecto de Ley aprobado en segundo debate por la plenaria del Senado de la República el 23 de abril de 2024, fue publicado oportunamente en la Gaceta No. 497 de 2024 antes que se iniciara su trámite en la Cámara de Representantes. A su turno, el texto del proyecto de Ley aprobado en primer debate por la Comisión Séptima Constitucional de la Cámara de Representantes el 23 de mayo de 2024, fue publicado en las actas 46, 47 y 48 de 2024. Por su parte, en la Gaceta No. 700 de 2024, en la que se publicó el informe de ponencia positivo para debate en la Plenaria de la Cámara de Representantes se incluyó un cuadro comparativo en el que se exponían las diferencias entre el texto aprobado por la Comisión en primer debate y el propuesto en el informe de ponencia para debate en la plenaria.

La Corte también advirtió que para iniciar el segundo debate en la plenaria de la Cámara de Representantes se publicaron oportunamente dos (2) informes de ponencia: uno positivo y otro negativo. Así, luego de anunciada la discusión del proyecto el 5 de junio de 2024, ésta inició el 11 de junio y se extendió hasta el día 14 del mismo mes y año. Durante las sesiones realizadas los días 11, 12 y parte del 13 junio, se efectuaron las votaciones en las que los Representantes a la Cámara decidieron sobre los referidos informes de ponencia. La ponencia negativa para segundo debate presentada a la plenaria de la Cámara de Representantes, que culminaba con una proposición de archivo del proyecto, fue presentada, discutida y votada. Dado que la proposición de archivo no fue aprobada, se dio paso a la intervención de la Ministra del Trabajo y a la lectura de la proposición que buscaba la aprobación de la ponencia positiva. Esta fue aprobada luego de la intervención de varios representantes. En consecuencia, el Presidente de la Cámara indicó que la sesión se suspendería hasta el día siguiente, de tal forma que el proyecto de ley fue anunciado para segundo debate el 14 de junio.

Finalmente, la Sala Plena constató que en la sesión del 14 de junio de 2024 surtida en la plenaria de la Cámara de Representantes, se verificó el quorum, se aprobó el orden del día y se dio inicio al segundo debate del proyecto de ley, en el cual se presentaron algunas constancias, se escucharon intervenciones relacionadas con las recusaciones y se procedió con la votación de los impedimentos. Acto seguido, el presidente de la plenaria de la Cámara fijó las “reglas de juego” del debate que se adelantaría a continuación. En particular estableció como regla del debate, que se discutirían los artículos, uno por uno, con cada una de las proposiciones que radicaron los representantes.

Seguidamente, el secretario leyó algunas proposiciones, entre ellas algunas relacionadas con la forma como se discutirían y votarían los artículos del

proyecto y una que proponía que el artículo 94, sobre la entrada en vigencia del sistema se discutiera y votara en primer lugar. Las primeras de estas proposiciones fueron efectivamente discutidas y votadas. Acto seguido, la plenaria votó y aprobó los artículos 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), respecto de los cuales no había proposiciones de ninguna naturaleza.

Luego de la anterior votación, se prosiguió con el debate y discusión del artículo 94 del proyecto de ley, respecto del cual se sometieron a votación dos alternativas que no fueron aprobadas. En ese momento, cuando se iba a dar inicio a la discusión del texto del artículo 94 del proyecto de ley, el señor Secretario de la Cámara informó que a las 5:21 p.m., la Representante a la Cámara María del Mar Pizarro y otros representantes presentaron una proposición para que la Plenaria de la Cámara de Representantes acogiera el texto aprobado por el Senado de la República el 23 de abril 2024 que estaba publicado en la Gaceta del Congreso No. 497 de la misma anualidad. En ese momento iniciaron las intervenciones de los congresistas que expusieron opiniones a favor y en contra de la misma y transcurridos alrededor de 54 minutos, por solicitud de un Representante, se declaró la suficiente ilustración y se procedió a votar la proposición, que fue aprobada.

La Corte encontró también que la representante Katherine Juvinao solicitó expresamente como proposición que los artículos 3, 4, 7, 11, 18, 19, 25, 38, 64, 65, 71, 76, 78, 93, 94 y 95 fueran sometidos “a una discusión de forma individual”, según la lectura del secretario de la Cámara. Esta solicitud no fue cumplida, pese a que se enmarcaba dentro de las reglas de juego fijadas al inicio de la sesión por el presidente de la Cámara.

Así, la Corte tuvo por demostrado que el proyecto de ley No. 293-23 Senado y No. 433 -24 Cámara, fue sometido a segundo debate en la plenaria de la Cámara de Representantes durante la sesión del 14 de junio, al punto que al inicio de su discusión fueron aprobados seis (6) artículos y se votaron dos proposiciones frente al artículo 94 sobre la entrada en vigencia del sistema. A partir de la presentación y exposición de la proposición para que el texto que venía de la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes conforme a su respectiva ponencia para segundo debate fuera sustituido por completo y, en su lugar, fuera aprobado en su integridad el texto del mismo proyecto de ley aprobado en segundo debate por la plenaria del Senado de la República, la Corte constató que se incumplió el deber de garantizar el mínimo de deliberación necesario para tener por cumplido el trámite exigido y con ello se afectó el principio de consecutividad, el

principio democrático y los derechos de las minorías.

En efecto, la Corte verificó que la referida proposición fue sometida a discusión cuyo debate apenas se desarrolló en cincuenta y cinco (55) minutos, tiempo durante el cual ninguno de los representantes podía hacer uso de la palabra por más de dos minutos; por bancadas, algunos partidos solo tuvieron la oportunidad de intervenir por espacio de 3, 5, 7 y 11 minutos, y solo tres representantes se pudieron referir parcialmente al texto del proyecto aprobado por el Senado y, finalmente, al cabo de los 55 minutos de discusión, se declaró la suficiente ilustración y se abrió la votación y se aprobó la proposición sustitutiva. Durante ese breve lapso, finalmente no se discutió el texto a aprobar, sino la conveniencia de que se votara la aprobación del texto aprobado por el Senado de la República. Pese a las solicitudes en contrario de varios representantes, y aunque se había asignado el uso de la palabra a una lista extensa de congresistas que había manifestado su deseo de intervenir, la mesa directiva cerró el debate y abrió las votaciones.

Así, en el caso objeto de examen, lejos de haberse aplicado la suficiente ilustración en un contexto en el que ya existía un debate sustancial sobre el contenido del proyecto, la decisión de cerrar prematuramente la discusión se adoptó en un momento en el que aún no se habían discutido los aspectos fundamentales de la reforma y había representantes a la espera de intervenir en la discusión para referirse al texto y solicitar además la discusión y aprobación de las proposiciones presentadas.

Además, la Corte encontró que, de conformidad con lo previsto en el artículo 176 de la Ley 5 de 1992, y en cumplimiento de "*las reglas de juego*" fijadas por el presidente de la Cámara al inicio de la sesión, la solicitud presentada por la Representante Juvinao para que se discutieran por separado algunos artículos debió ser atendida. La Corte recordó que, tal como se indicó en la Sentencia C-044 de 2015, en la medida en que la Representante solicitó la "discusión" y no solo la "votación" por separado, correspondía a la mesa directiva dar trámite a su debate sin que fuera posible adoptar una decisión discrecional al respecto. Este es un supuesto de hecho específicamente reglado en el artículo 176 de la Ley 5 de 1992 que prevé que en segundo debate en plenarios el proyecto "se discutirá globalmente", salvo que se pida la discusión separada de alguno o algunos artículos. En este último evento, la ley ordena adelantar la deliberación de aquellos artículos por separado, lo cual implica que la mesa directiva carece de discrecionalidad para actuar en contrario.

La Corte Constitucional pudo verificar que el cierre intempestivo del debate por suficiente ilustración desconoció lo previsto en los artículos 176 y 108 de

la Ley 5 de 1992, que disponen las reglas generales sobre cómo se debe adelantar la discusión de un proyecto de ley, y permiten proponer el cierre de la discusión por suficiente ilustración solo después de transcurridas por lo menos tres horas a partir del inicio del debate. La violación de estas reglas se tradujo en la insuficiencia del debate y ulteriormente se reflejó en que la votación fue igualmente acelerada a pesar de los reparos reiterados de los miembros de la plenaria, todo lo cual vició el segundo debate en la plenaria de la Cámara por insuficiente.

La Corte constató que el hecho descrito implicó una insuficiencia del debate que afectó de forma grave los rasgos esenciales del principio democrático, de modo que se trata de un auténtico vicio de procedimiento. Con todo, la Corte advirtió que en este caso procede la aplicación del remedio previsto en el parágrafo del artículo 241 de la Constitución Política. Esto por cuanto, el vicio advertido en el segundo debate en la Cámara y por lo tanto en el proceso de formación de la ley es, según la jurisprudencia, de aquellos subsanables, esto es, que se puede corregir sin que ello implique rehacer integralmente el proceso legislativo.

En el caso objeto de análisis la Corte concluyó que no puede predicarse una ausencia absoluta o elusión del segundo debate en la plenaria de la Cámara de Representantes, por cuanto quedó demostrado que dentro del proceso legislativo, entre los días 11 y 14 de junio se dio apertura al debate en plenaria, se debatieron y votaron dos informes de ponencia, uno negativo y otro positivo, se discutieron, votaron y aprobaron inicialmente seis (6) artículos del proyecto que venía aprobado en primer debate por la Comisión Séptima de la Cámara y un séptimo artículo se alcanzó a discutir, aunque no a votar; que se presentó y se discutió aunque por muy breve tiempo -apenas 55 minutos- la proposición para adoptar y aprobar sin modificaciones el texto del proyecto de ley que había sido aprobado en segundo debate por la plenaria del Senado de la República, cerrándose la discusión antes de que se cumpliera el plazo para que se pudiese válidamente declarar la suficiente ilustración. Todo lo anterior, demuestra que el debate fue insuficiente, pero no por ello inexistente, y que, por lo tanto, el vicio configurado se puede subsanar.

Dado que el vicio en el procedimiento de formación de la ley ocurrió cuando se cerró de forma intempestiva y anticipada el debate de la proposición presentada por María del Mar Pizarro, Cristóbal Caicedo y otros Representantes, la Corte estimó que, es a partir de ese momento que debe rehacerse la actuación para subsanar el vicio del proceso legislativo, previa devolución a la Cámara del texto de la Ley y, por lo tanto, a partir de ese momento reiniciar el segundo debate del citado proyecto de ley, teniendo en cuenta además, que ya se habían aprobado seis (6) artículos del

proyecto consignado en el informe de ponencia positivo.

En consecuencia, le corresponderá a la Plenaria de la Cámara de Representantes reiniciar, a partir del aludido momento, el segundo debate del proyecto de ley No. 293-23 Senado 433 -24 Cámara, para lo cual se deberá someter de nuevo a consideración de la misma el texto de la proposición presentada por María del Mar Pizarro, Cristóbal Caicedo y otros Representantes mediante la cual se propuso aprobar en su integridad el texto aprobado en segundo debate por la Plenaria del Senado de la República. A partir de allí, se deberá garantizar que la plenaria de la Cámara de Representantes debata de forma amplia y suficiente la referida proposición y que, de aprobarse, permita así mismo, proceder a continuación a debatir con suficiencia y votar el texto del proyecto de ley aprobado en segundo debate por la plenaria del Senado de la República, hasta agotar en su integridad el resto del segundo debate del proyecto de ley que a partir de ese momento se someta a consideración de la Plenaria de la Cámara de Representantes.

Además, durante la discusión en segundo debate de la plenaria de la Cámara del proyecto de ley que fue aprobado en segundo debate en el Senado, corresponderá a dicha plenaria de la Cámara conocer, debatir y votar las proposiciones que a partir de la reanudación del segundo debate se presenten ante la plenaria de la Cámara, de modo que de conformidad con la Constitución Política y la Ley 5 de 1992, orgánica del Congreso, se garantice la deliberación plural, suficiente y democrática al interior de dicha plenaria del texto sometido a su consideración y, por esa vía, se satisfaga, además del principio de consecutividad, el principio democrático que debe informar todo el proceso de formación de la ley. La Corte concedió el término de 30 días hábiles para dar cumplimiento a la orden de subsanación, contados a partir de la comunicación de esta providencia.

Ahora bien, si al término de la enmienda o subsanación del vicio de procedimiento comprobado en este caso, se presentan resultados diversos, y por lo mismo puede culminar el segundo debate con la aprobación por la plenaria de la Cámara de Representantes de un texto que discrepe del texto aprobado por el Senado de la República, corresponderá aplicar según el caso, las reglas previstas en la Constitución Política y la Ley 5 de 1992 que regulan esa situación y, que por lo general, se concretan en la realización de la instancia de conciliación.

Para tal efecto, la Corte estimó pertinente advertir que el término concedido para subsanar el déficit de la deliberación ocurrido en la plenaria de la Cámara de Representantes no cobija el trámite de conciliación ante las dos cámaras legislativas, si este llegara a ser procedente. Pero, de ser necesario

adelantar el trámite de la conciliación, este deberá surtirse en el término máximo de una legislatura.

En consecuencia de todo lo anterior, la Corte dispuso devolver a la presidencia de la plenaria de la Cámara de Representantes la Ley 2381 de 2024, para que, con el propósito de subsanar el vicio de procedimiento advertido se someta de nuevo a discusión y votación de la Plenaria de la Cámara de Representantes la proposición sustitutiva que fue 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 de la República y que fue publicado en la Gaceta del Congreso de la República No. 497 de 2024.

Por su parte, la Corte encontró que, dado que se configura un supuesto de prejudicialidad, en este caso resulta procedente suspender los términos para la tramitación de los demás procesos que cursen o los que llegaren a cursar ante la Corte Constitucional, por demandas instauradas o que se instauren 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.

Igualmente, la Corte Constitucional decidió suspender a partir del 17 de junio de 2025, fecha en la cual se adopta 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 dentro del expediente de la referencia y por el cargo admitido, salvo lo que se refiere a lo dispuesto en los artículos 12, párrafo transitorio y 76 de la citada ley. En estos últimos casos, no se suspenden los términos para realizar las actividades contempladas en tales disposiciones y hasta el término en ellas previstas, lo que implica que no se inhabilitan las selecciones de la Administradora del Componente Complementario de Ahorro Individual y los traslados que ya se surtieron y se permiten los que se quieran realizar hasta el vencimiento del plazo en él previstas. Esto por cuanto, la suspensión de los efectos de estas dos disposiciones podría afectar de forma intensa los derechos de terceros de buena fe que han seleccionado Administradora del Componente Complementario de Ahorro Individual, o bien que han ejercido la autorización para trasladarse de régimen.

En todo caso, la Corte dejó a salvo la posibilidad de que el Congreso de la República, en el marco del proceso legislativo correspondiente, defina un nuevo término o fecha de entrada en vigencia integral de la Ley 2381 de 2024. Esta fecha no puede ser anterior al término que la Corte tiene para verificar si se ha subsanado el vicio y para decidir sobre la

exequibilidad de la Ley conforme a los cargos aptos para proferir una decisión de mérito en el proceso a que se refiere este expediente

Vencido el término concedido para surtir la subsanación, el Presidente de la Cámara de Representantes deberá rendir informe a la Corte Constitucional sobre el cumplimiento de la presente providencia y remitir copia de las respectivas actas de Plenaria.

Cumplido nuevamente el trámite en la Cámara de Representantes, el asunto deberá ser devuelto a la Corte Constitucional para que esta proceda a decidir sobre la constitucionalidad de la Ley 2381 de 2024, en este proceso y en relación con el cargo admitido. A partir del día hábil siguiente a la fecha en la cual la Sala Plena decida definitivamente sobre la constitucionalidad de dicha ley dentro del Expediente 15.989, se reanudarán los términos para sustanciar y resolver las demás demandas presentadas o que se presenten contra la Ley 2381 de 2024 y que se tramitan en los demás expedientes.

4. Aclaraciones de voto

Los magistrados **Jorge Enrique Ibáñez Najar**, **José Fernando Reyes Cuartas** y **Juan Carlos Cortés** aclararon su voto.

El magistrado **Jorge Enrique Ibáñez Najar** señaló que, tal como concluyó la Sala Plena, 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, tal y como desprende del artículo 157 de la Constitución Política, le está prohibido a las comisiones constitucionales permanentes y a las plenarios 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 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.

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. 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 se realizó respecto de lo ocurrido en la plenaria de la Cámara de Representantes.

Téngase presente que una vez se inició 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. 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. 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 demuestra 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 resisten un escrutinio constitucional riguroso.

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.

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 del Senado 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.

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.

Aun cuando el debate en el Senado haya sido extenso, ello no exime 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.

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.

El argumento del obstruccionismo parlamentario no puede 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.

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 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.

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.

Así entonces, 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.

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.

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.

Aunque *prima facie* el defecto advertido podría considerarse insubsanable, 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 genera dudas sobre la razonabilidad de la calificación del vicio como insubsanable. Por ello, el Magistrado Ibáñez señaló que finalmente se inclinó -como lo hizo la mayoría de los miembros de la Sala Plena de la Corte- por 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.

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. 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.

El magistrado Ibáñez Najar insistió en que 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. Así, 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 como está el vicio de procedimiento, corresponderá a la Corte constatar con el mayor rigor que el vicio fue 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. Asumir lo contrario implicaría consentir que la Cámara de Representantes decline el cumplimiento de la función legislativa que le asigna la Constitución Política.

Por último, el magistrado Ibáñez Najar aclaró que, en su calidad de sustanciador del expediente de este asunto, dispuso el recaudo de pruebas provenientes de varios procesos penales que pueden ser valoradas por la Corte en cuanto hayan avanzado las investigaciones correspondientes. Corresponde a la Corte corroborar la transparencia del proceso legislativo, de modo que no quede duda de que la formación de la ley está exenta de cualquier vicio resultante de actos de corrupción.

El magistrado **José Fernando Reyes Cuartas** aclaró su voto. Manifestó que, si bien compartió la decisión adoptada por unanimidad por el pleno de esta Corporación, la Sala pudo avanzar en el análisis de otros supuestos que afectaron el proceso de formación de la Ley 2381 de 2024.

i) Profundizar en el contenido de las modificaciones sustanciales

En primer lugar, el magistrado consideró que se 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.

Estimó la necesidad de 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.

A su juicio, 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, 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).

Por su parte, señaló que 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 (ver anexo 4): 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.

Así las cosas, el magistrado Reyes consideró 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.

- ii) *Existió una coexistencia de votaciones sobre el primer bloque de artículos decidido por la Plenaria de la Cámara (arts. 51, 62, 66, 68, 84 y 88)*

En criterio del magistrado, 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 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.

Destacó que 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-.

Al respecto, el magistrado Reyes evidenció varias irregularidades:

1. 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 reglamentarios¹, se convierte en una actuación *intangibile 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”².

La Corte ha sido enfática en afirmar que la votación ya efectuada no puede suprimirse. En efecto, en la 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”’.

¹ Ley 5ª de 1992, artículos 94, 108, 122, 123-3, 127, 164, entre otros.

² Sentencia C-277 de 2007.

Así las cosas, esta Corporación 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”³.

2. 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.

3. 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

El magistrado Reyes planteó que, revisados los 2.290 folios de proposiciones, se encontraron 671 iniciativas radicadas por diversos representantes a la Cámara⁴. Agrupadas por el partido político al cual se encontraban adscritos los congresistas que las suscribieron, llegó a las siguientes conclusiones de las 671 proposiciones radicadas ante la plenaria de la Cámara de Representantes:

1. Los partidos de gobierno acumularon 411 proposiciones lo cual corresponde al 61 % de la totalidad de iniciativas recibidas.
2. Los partidos independientes radicaron 140 proposiciones, equivalentes al 21 %.

³ Sentencias C-816 de 2024, C-277 de 2007, entre otras.

⁴ 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>.

3. Los partidos de oposición presentaron 87 proposiciones, es decir, el 13 %.
4. 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.
5. El mayor número de proposiciones fueron radicadas por el Partido Liberal Colombiano (gobierno⁵) con 217 documentos, seguido del Partido Alianza Verde (gobierno) con 77 y del Partido Conservador Colombiano (independiente) con 73.

De ahí, contrario a las afirmaciones de varios intervinientes (Dejusticia y Universidad de Antioquia), así como de la intervención conjunta del Gobierno nacional, ello demuestra 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 podía 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.

Coligió el magistrado que a los partidos de oposición no se les podía atribuir la autoría del porcentaje mayoritario de las mismas, al acreditar tan solo el 13 % de las proposiciones presentadas, perdiendo el fundamento fáctico la acusación de obstruccionismo planteada en el presente caso.

El magistrado **Juan Carlos Cortés González** aclaró su voto. Explicó que si bien comparte la decisión de devolver a la Cámara de Representantes la Ley 2381 de 2024, para que la plenaria de esa corporación enmiende el defecto observado en cuanto garantizar un mayor debate conforme al estándar que ahora se establece, se aparta de las razones expresadas por la postura mayoritaria para justificar tal devolución. En particular, porque, conforme al precedente constitucional vigente, 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.

En efecto, existía un referente jurisprudencial de 4 casos similares en los que se analizó la constitucionalidad de eventos en los que la plenaria de una cámara ha aprobado el texto aprobado por la otra. En concreto, las Sentencias C-481 de 2019, C-415 de 2020, C-483 de 2020 y C-074 de 2021 fijaron el estándar vigente que estuvo guiado por un vínculo estrecho entre

⁵ El Partido Liberal se había declarado oficialmente como partido de gobierno según consta en la Resolución 4628 de 14 de septiembre de 2022 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 2025, es decir, con posterioridad al tiempo en el que se desarrolló el trámite 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.

la publicidad y la garantía del debate. Al aplicar dicho parámetro al presente caso se encuentra lo siguiente:

El conocimiento previo del texto aprobado por la Plenaria del Senado garantizó el debate en la Plenaria de la Cámara. En especial, porque ese conocimiento previo se presume cuando se utilizan los medios previstos en el Reglamento del Congreso, el 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.

La jurisprudencia constitucional no había requerido previamente intensidades estrictas de debate parlamentario para la materia pensional. Por tal razón en este caso, no eran exigibles estándares estrictos de publicidad ni de suficiencia de debate, pues no se trataba de asuntos relacionados con aspectos tributarios o de la ley del plan nacional de desarrollo.

La garantía del debate no implica una verificación sobre la calidad del mismo. Se aplicó en este caso un criterio estricto de verificación sobre la garantía del debate que implicó un estudio sobre la calidad del mismo desde lo cuantitativo (temporal) y lo cualitativo (lo expresado por los congresistas). El magistrado se apartó de dicha postura porque no es posible encontrar un referente constitucional o jurisprudencial que exija la verificación del debate únicamente a partir de una proposición, cuando lo que debe analizarse es el debate del proyecto de ley 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 punto enfatizó que la moción de suficiente ilustración fue presentada por un congresista y no se trató de una actuación oficiosa 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.

Finalmente, el magistrado no compartió el estudio del debate y la presunta insuficiencia del mismo 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 la otra cámara y previamente publicado en la Gaceta del Congreso, por lo que la garantía del debate estaba dirigida a que todas las fuerzas políticas tuvieran la oportunidad de expresarse en torno a la misma, lo que en estricto sentido ocurrió. De otro

lado, consideró que no resultaba posible por el procedimiento legislativo tramitar otras proposiciones pendientes, pues correspondía decidir primero sobre la proposición sometida a consideración de la plenaria, que finalmente fue aprobada acogiendo el texto proveniente del Senado de la República.



Jorge Enrique Ibáñez Najar
Presidente
Corte Constitucional de Colombia