



---

## Concepto D-15989

---

**Desde** Javier Camilo Fernandez Velandia <jcfernandez@procuraduria.gov.co>

**Fecha** Mié 23/04/2025 11:13

**Para** Secretaria3 Corte Constitucional <secretaria3@corteconstitucional.gov.co>

**CC** Notificaciones Judiciales Proc. Auxiliar Asuntos Constitucionales  
<notijudiciales.auxiliar@procuraduria.gov.co>; Martha Ligia Castiblanco Prado  
<mcastiblanco@procuraduria.gov.co>; Angela Fernanda Sastre Otorla <asastre@procuraduria.gov.co>

 1 archivo adjunto (1 MB)

concepto 15989.pdf;

Honorables Magistrados

**CORTE CONSTITUCIONAL**

Ciudad

Por instrucción del doctor Gregorio Eljach Pacheco, Procurador General de la Nación, de manera atenta, remito concepto en el proceso de constitucionalidad D-15989

Atentamente,



**Javier Camilo Fernandez Velandia**

PROCURADOR AUXILIAR

PROCURADURIA AUXILIAR ASUNTOS DISCIPLINARIOS

[jcfernandez@procuraduria.gov.co](mailto:jcfernandez@procuraduria.gov.co)

PBX: +57 601 587-8750 Ext IP:

Línea Gratuita Nacional : 01 8000 940 808

Cra. 5ª. # 15 - 80, BOGOTA D.C., Cód. postal 110321



Bogotá, 22 de abril de 2025

Honorables magistrados de la  
**CORTE CONSTITUCIONAL**  
M. P. Dr. **JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR**  
Ciudad

Ref.: Expediente D-15.989  
Proceso de inconstitucionalidad iniciado por Paloma Valencia Laserna y otros contra la ley 2381 de 2024, que establece el sistema de protección social integral para la vejez, invalidez y muerte de origen común.

Concepto N° 7433

Honorables Magistrados:

Me permito rendir el concepto del Ministerio Público en el caso de la referencia, en el que se demanda la inconstitucionalidad de la ley 2381 de 2024 por vicios de procedimiento en su formación, en los que se habría incurrido en el cuarto debate del trámite legislativo correspondiente, en especial en la sesión del 14 de junio de 2024 en el pleno de la Cámara de Representantes, y fruto de los cuales se habría desconocido lo dispuesto por el artículo 157 de la Constitución. La demanda también propone, de modo subsidiario, que se declare la inconstitucionalidad de los artículos 84.5 y 93 de esa ley, por supuesta infracción del principio de progresividad de los derechos sociales y desconocimiento del artículo 48 de la Constitución, que prohíbe la creación de sistemas pensionales especiales.

El concepto tiene la siguiente estructura: A modo de introducción se hará una síntesis de los cargos de la demanda y de sus argumentos. Luego se analizará (I), a partir de un seguimiento al trámite legislativo de la ley demandada, si en verdad se presentaron los vicios de elusión del debate y falta de deliberación, tal como lo propone la demandante. Con posterioridad (II), se presentarán algunas reflexiones sobre la procedencia de establecer límites a las prácticas de obstruccionismo parlamentario que rodearon el trámite de la ley demandada. A continuación (III) se rendirá concepto sobre las pretensiones subsidiarias de la demanda, referidas a los artículos 84.5 y 93 de la ley. Por último (V), se verterán algunas consideraciones sobre la trascendencia y efectos de las decisiones que debe tomar en esta ocasión la H. Corte Constitucional.

Despacho Procurador General de la Nación



Ahora bien, aunque los cargos de la demanda versan principalmente sobre vicios de procedimiento en el trámite legislativo que puedan haber afectado la constitucionalidad de la ley 2381 de 2024, el Ministerio Público está consciente de la trascendencia de la decisión que la Corte Constitucional debe tomar en este caso, como quiera que la ley demandada contiene una reforma profunda al sistema pensional vigente y, aunque está previsto que entre a regir el 1 de julio de 2025, ya ha venido teniendo efectos tanto sociales como financieros y ha suscitado expectativas de prestaciones pensionales para millones de colombianos, que podrían verse afectadas de una u otra manera con la sentencia que profiera la Corte Constitucional. Bajo esas premisas, a lo largo de todo el concepto el Ministerio Público tendrá como norte la defensa de los intereses de la sociedad y la protección de los derechos fundamentales de los colombianos, tal como la Constitución se lo ordena. En ese orden de ideas, el Ministerio Público considera adecuado manifestar de modo explícito que es imparcial frente a la demanda, así como frente a quienes se han opuesto a su prosperidad. Su horizonte es la vigencia de la Constitución, el fortalecimiento de la democracia, los derechos fundamentales y la seguridad jurídica. En ese marco, el Ministerio Público entiende que los procedimientos legislativos son instrumentos al servicio de esos principios.

### **Introducción. SÍNTESIS DE LOS CARGOS DE INCONSTITUCIONALIDAD**

El cargo de la demanda que se dirige contra la integridad de la ley apunta a la posible elusión del debate por no haberse discutido todas las proposiciones presentadas en el cuarto debate del proyecto de ley, particularmente en la sesión de la Cámara de Representantes del 14 de junio de 2024 y a la aprobación de la proposición en virtud de la cual se adoptó finalmente el texto que había aprobado el Senado de la República en el segundo debate al mismo proyecto.

Los cargos subsidiarios aluden, el primero, a la posible inconstitucionalidad del artículo 93 de la ley por haber establecido un trato diferencial para algunas minorías étnicas (indígenas, afrocolombianos, raizales, palenqueros), a las cuales se les haría un cómputo de edad mínima para pensionarse diferente a la establecida con carácter general, habida cuenta de sus expectativas promedio de vida. Ello, según la demandante, iría en contravía de la prohibición constitucional de aprobar regímenes especiales, contenida en el artículo 48 de la Constitución.

El segundo cargo subsidiario no contiene propiamente un cargo de inconstitucionalidad, pues propone que se debe declarar la constitucionalidad condicionada del artículo 84 de la ley, de tal modo que sólo se graven las mesadas pensionales en la parte que excedan de las mil unidades de valor tributario (UVT) mensuales, y se proscriba una



posible interpretación de la disposición legal en virtud de la cual se podría hacer ese cálculo de modo anual y no mensual.

## **I. ¿SE VICIÓ LA CONSTITUCIONALIDAD DE LA REFORMA PENSIONAL EN LA SESIÓN DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES DEL 14 DE JUNIO DE 2024?**

Para responder a esta pregunta, que de alguna manera constituye el núcleo de la demanda bajo análisis, se hará una breve exposición del itinerario del proyecto de reforma pensional en el Congreso de la República, con especial atención a la sesión de la Cámara de Representantes del 14 de junio de 2024.

Esa exposición de contexto se impone, como quiera que la determinación del vicio de inconstitucionalidad alegado no debe hacerse a partir de un análisis aislado y fragmentario de unos hechos, como si el proyecto de ley sólo se hubiera debatido en esa sesión del 14 de junio y como si la entidad de vicios de inconstitucionalidad pudiera deducirse de una simple irregularidad de trámite en una única sesión parlamentaria. Sólo el análisis completo de los debates que tuvo el proyecto permitirá establecer si las irregularidades señaladas en la demanda tuvieron la entidad suficiente para declarar de inconstitucionalidad de la reforma pensional.

Ello es así como quiera que para el análisis de los vicios de procedimiento legislativo que afectan la constitucionalidad de las leyes, la propia Corte Constitucional ha dejado en claro que rige el principio de instrumentalidad de las formas, en virtud del cual una irregularidad no es un vicio de procedimiento si *“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”* (Sentencia C-737 de 2001).

Por tanto, luego de la descripción del itinerario legislativo de la reforma pensional se examinará si a la luz de la comprensión que la jurisprudencia de la Corte Constitucional le ha dado a ese principio, así como a los de publicidad, deliberación (prohibición de elusión) y consecutividad, estamos ante un vicio procedimental que afecte la constitucionalidad de la ley acusada o si, por el contrario, tal vicio no se consumó y por tanto es improcedente la solicitud de inexequibilidad.

### **1. El itinerario legislativo de la reforma pensional**

El proyecto de reforma pensional, que se identificó con los números 293/23 Senado y 433/24 Cámara, fue presentado al Congreso por el gobierno nacional el 21 de marzo de 2023. El trámite que siguió en los cuatro debates reglamentarios puede sintetizarse así:



a) Primer debate (comisión primera del Senado)

Una vez publicado el proyecto y designados los ponentes, y antes del inicio formal del primer debate, se convocaron y llevaron a cabo tres audiencias públicas en cuatro días, así: la primera en Medellín el 14 de abril, la segunda en Bogotá los días 9 y 10 de mayo de 2023 y la tercera en Cúcuta el 15 de mayo de 2023.<sup>1</sup> De igual manera, antes de la presentación de las ponencias para primer debate, se convocaron y desarrollaron doce mesas técnicas con las unidades de trabajo legislativo del Congreso y los ministerios del Trabajo y de Hacienda, las cuales tuvieron lugar los días 4, 5, 8, 11, 13, 16, 18, 19, 23, 25, y 26 de mayo, así como el 2 de junio de 2023.<sup>2</sup>

Luego de ello tuvo lugar el debate formal en las Comisión Primera del Senado, que aprobó el proyecto el 14 de junio de 2023. El texto aprobado en ese primer debate se publicó en la Gaceta del Congreso 839, de 7 de julio de 2023.

b) Segundo debate (Senado en pleno)

El segundo debate en el Senado se dilató notablemente, a tal punto que el proyecto sólo vino a concluir el 23 de abril de 2024, esto es, más de diez meses después de la aprobación en primer debate. Durante todo este tiempo, sin embargo, la reforma pensional siempre estuvo en la agenda parlamentaria del Senado.

Los ponentes para el segundo debate fueron designados el 26 de junio de 2023. Las ponencias positiva y negativa se presentaron el 4 y el 6 de octubre de 2023, respectivamente. El señalamiento de estas fechas es importante porque permite apreciar que en este lapso concluyó la primera de las dos legislaturas en las que podía tramitarse el proyecto.

Entre julio a octubre de 2023 tuvieron lugar varias audiencias públicas, se recibieron informes y conceptos técnicos y luego se presentaron las ponencias para el segundo debate. Dos meses después de radicadas las ponencias se anunció la fecha para la iniciación formal del debate: 13 de diciembre de 2023. Sin embargo, en esa sesión y en las restantes del año 2023 no se avanzó significativamente en esta materia.

No obstante lo anterior, tal como se acaba de mencionar, durante el segundo semestre de 2023 hubo varias audiencias públicas y al menos 21 mesas técnicas sobre la reforma. Así mismo, se recibieron los siguiente ocho conceptos especializados: Colcapital - Asociación colombiana de capital privado, Fasecolda, Observatorio fiscal de la

<sup>1</sup> Gaceta del Congreso 575 del 30 de mayo de 2023.

<sup>2</sup> Gaceta del Congreso 1434 de 9 de octubre de 2023, página 2.



Universidad Javeriana, Universidad de los Andes, Observatorio del trabajo de la Universidad Libre, Universidad EAFIT, Consejo Regional Indígena del Cauca – CRIC y Colpensiones.<sup>3</sup> Para la elaboración de los informes para segundo debate, a petición de varios Senadores, se llevaron a cabo ocho jornadas con unidades de trabajo legislativo y los ministerios de Trabajo y de Hacienda.

Es pertinente anotar que el segundo debate se aplazó también al aprobarse una proposición que exigía escuchar a los gremios y expertos sobre el tema, antes de continuar con la discusión formal.

Tras el receso legislativo de fin de año, el periodo ordinario comenzó el 16 de febrero de 2024. Sin embargo, solo se votó el informe de ponencia el 15 de abril, es decir, casi dos meses después del inicio del periodo. El proyecto se discutió formalmente en cuatro sesiones plenarias del Senado: los días 16, 17, 22 y 23 de abril de 2024. Este último día el proyecto fue finalmente aprobado en segundo debate.

Durante ese lapso de 2024, en varias ocasiones se había anunciado el debate y votación de la reforma pensional, sin embargo, se desintegró el quórum del Senado los días 27 y 28 de febrero, 6 y 18 de marzo y 16 de abril. De igual modo, la sesión del 10 de abril, en la que estaba discutiéndose el proyecto, fue levantada por el Presidente del Senado como protesta contra el Presidente de la República por algunas declaraciones públicas que el jefe de Estado había hecho ese día.

Esta dilación en el segundo debate puso en aprietos a la Cámara de Representantes, como quiera que ante la exigencia constitucional de tramitar el proyecto dentro de dos legislaturas, el término para los dos debates en la Cámara era de menos de dos meses, como quiera que las sesiones ordinarias del Congreso terminaban el 20 de junio, tal como efectivamente ocurrió.

En fin, el texto aprobado por el Senado fue publicado en la Gaceta del Congreso 497 de 29 de abril de 2024.

#### c) Tercer debate (comisión primera de la Cámara)

Una vez el proyecto arribó a la comisión primera de la Cámara de Representantes, se designaron los ponentes el 10 de mayo de 2024. Las ponencias se publicaron una semana después, el 17 de mayo de 2024. El 20 de mayo se anunció la discusión y votación del proyecto, que sufrió deliberación y aprobación en tres sesiones,

---

<sup>3</sup> Gaceta del Congreso 575 del 30 de mayo de 2023, páginas 20 a 21; y Gaceta del Congreso 1423 del 6 de octubre de 202, páginas 26 a 32.



correspondientes a los días 21, 22 y 23 de mayo de 2024. Esto es, en poco más de un mes se discutió y aprobó el proyecto en tercer debate.

El texto aprobado por la comisión séptima de la Cámara fue publicado en la Gaceta del Congreso 700, de 20 de mayo de 2024. Es pertinente anotar que en esta publicación se incluyó, nuevamente, el texto que había sido aprobado por el Senado el 23 de abril anterior, así como un cuadro comparativo que permitía apreciar los cambios en verdad menores y formales que se introdujeron en ese tercer debate.

d) Cuarto debate (pleno de la Cámara).

El último debate del proyecto de reforma pensional, del que forma parte la sesión del 14 de junio de 2024 en la que se presentaron los hechos que los demandantes proponen como vicios de procedimiento, tuvo lugar los días 12, 13 y 14 de junio de 2024. Se había anunciado también su discusión para el 11 de junio, pero ese día se desintegró el quórum, tal como había ocurrido en varias ocasiones en el Senado. Este simple dato permite apreciar que, en la discusión y aprobación en cuarto debate del proyecto, la Cámara de Representantes utilizó el mismo número de sesiones que el proyecto había ocupado en los tres debates anteriores.

En esas sesiones de los días 12, 13 y 14 de junio se discutieron diversos aspectos sustanciales del proyecto, aunque también es cierto que se presentaron más de 129 escritos de impedimento o recusación, varias mociones (entre ellas, por ejemplo, la de votar nominalmente el orden del día), numerosas protestas contra la mesa directiva por la forma de conducir el debate y más de 500 proposiciones sobre el articulado del proyecto, todo lo cual claramente tenía la finalidad de impedir que llegara el momento de votar.

A pesar de ese ambiente polarizado y encendido, en la sesión del 13 de junio se presentó, debatió y derrotó la ponencia negativa y luego se presentó discutió y aprobó la ponencia positiva. Esta última obtuvo 103 votos favorables y 23 desfavorables. Ambas votaciones fueron precedidas de debates que superaron los mínimos constitucionales exigidos, tanto en tiempo de duración como en uso efectivo de la palabra por miembros de diversas bancadas de la Cámara de Representantes.

El debate continuó en la sesión del 14 de junio de 2024, que inició a primera hora de la tarde. En el curso del mismo se presentaron y negaron algunas proposiciones para que algunos artículos se discutieran de forma individual. Se discutió sobre la fecha en la que debería entrar en vigencia la reforma, en caso de ser aprobada, y sobre si Colpensiones estaba realmente preparada para comenzar a operar el nuevo sistema desde julio de 2025.



Luego de ello, la Presidencia propuso someter a votación aquellos artículos del proyecto respecto de los cuales no se había presentado ninguna proposición. Fruto de ello, se abrió la votación y fueron aprobados los artículos 51, 63, 66, 68, 84 y 88 de la reforma pensional.

El debate luego giró, por alrededor de tres horas, sobre diversos aspectos de fondo del articulado, entre ellos el impacto fiscal de la reforma. Hacia las 6 de la tarde, el presidente de la Cámara leyó una proposición que recientemente había presentado la representante María del Mar Pizarro, que sugería acoger el texto que había sido aprobado en segundo debate por el Senado. El texto de esa proposición es el siguiente:

“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 y 293 de 2023 Senado, conociendo a profundidad y con la antelación debida el texto que el Senado de la República aprobó en la sesión Plenaria del día 23 de abril de 2024 y que fuere publicado en la Gaceta del Congreso 497 de 2024, la cual pudimos conocer desde el momento de su publicación el lunes 29 de abril de 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 el Pleno del Senado de la República debidamente publicado en la Gaceta del Congreso 407 de 2024**” (negritas del original).

Se aclaró por la proponente que el texto era de conocimiento de todos los congresistas desde el momento de su publicación en la Gaceta del Congreso 497 de 29 de abril de 2024, y además, se entregaron físicamente ejemplares de esa Gaceta en las curules de los representantes. A partir de la lectura de la proposición, se abrió el debate sobre la misma. Intervinieron 26 Representantes, entre ellos los representantes Óscar Villamizar, Óscar Darío Pérez, Andrés Forero, Ape Cuello, J.J. Berrio, Juan Sebastián Gómez, Catherine Juvinao, Hernán Darío Cadavid, Luis Miguel López, Carlos Giraldo y Duvelier Sánchez. Varios de ellos son representantes de partidos declarados en oposición y se pronunciaron, entre otros aspectos, sobre la votación en bloque.

Luego de ello, un representante solicitó declarar la suficiente ilustración, asunto que fue aprobado. A continuación se sometió a votación la proposición y fue aprobada por 86 votos a favor y 32 en contra. Así se dio por concluido el cuarto debate y se tuvo como aprobada la reforma pensional, que días después vino a ser sancionada por el



Presidente de la República, numerada como la ley 2381 de 2024 y publicada en el Diario Oficial.

Una vez presentado este panorama del itinerario legislativo de la reforma pensional, se abordará el estudio de los cargos de falta de publicidad, elusión de debate y vulneración del principio de consecutividad, a la luz de su comprensión por la jurisprudencia constitucional.

## 2. PUBLICIDAD DEL TEXTO SOMETIDO A VOTACIÓN

El artículo 157 de la Constitución dispone que ningún proyecto será ley “sin haber sido publicado oficialmente por el Congreso”. A partir de ese enunciado, la Corte Constitucional ha elaborado el presupuesto de publicidad<sup>4</sup> y ha advertido que su observancia es necesaria para la deliberación de los proyectos<sup>5</sup> y que por medio suyo se logran la transparencia de la actividad legislativa<sup>6</sup> y el control ciudadano sobre las iniciativas que se tramitan en el Congreso.<sup>7</sup> Por tanto, ha establecido que mediante la publicidad garantiza el principio democrático.<sup>8</sup>

En la Sentencia C-481 de 2019, la Corte se detuvo en el análisis de este presupuesto de publicidad y manifestó que el mismo impone garantizar que los congresistas tengan acceso al conocimiento real y completo de los proyectos, conocimiento que “se presume cuando se utilizan los medios previstos en el Reglamento del Congreso para difundir una determinada información en el curso del trámite legislativo”. Así las cosas, a partir de la Constitución y del reglamento del Congreso (artículo 125 de la ley 5 de 1992), la propia Corte admite como válidos los siguientes mecanismos de publicidad:

- Publicación en la Gaceta del Congreso
- Lectura oral antes del debate y la votación
- Distribución de copias a cada parlamentario con antelación a la discusión y votación
- 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*”<sup>9</sup>.

<sup>4</sup> Sentencia C-481 de 2019.

<sup>5</sup> Sentencias C-481 de 2019 y C-760 de 2001.

<sup>6</sup> Sentencia C-537 de 2012.

<sup>7</sup> Sentencias C-751 de 2013 y C-84 de 2018.

<sup>8</sup> Sentencia C-298 de 2016.

<sup>9</sup> Sentencias C-481 de 2019 y C-131 de 2009.

En el caso objeto de este proceso de constitucionalidad, se tiene que el texto del proyecto de reforma pensional aprobado por el Senado fue publicado en la Gaceta del Congreso el 29 de abril de 2024, esto es, dos meses antes de la deliberación en la plenaria de la Cámara de Representantes. Adicionalmente, ese texto fue incluido en el cuadro comparativo que se publicó en la Gaceta del 29 de mayo de 2024, en el informe de ponencia para el cuarto debate (Gaceta del Congreso N° 700). Para mayor abundancia, ese mismo texto le fue entregado físicamente a los congresistas en la sesión del 14 de junio de 2024, de manera previa a la deliberación y la votación en la Plenaria de la Cámara de Representantes. Por último, los ponentes y la ministra del Trabajo explicaron durante todo el debate el contenido de la iniciativa en la Plenaria de la Cámara de Representantes. Todo ello obliga a concluir que la Cámara de Representantes satisfizo el presupuesto o principio de publicidad para el cuarto debate del proyecto de reforma pensional.

Es cierto que en las sentencias C-481 de 2019 y C-074 de 2021, la Corte concluyó que en los proyectos enjuiciados en esas ocasiones no se había respetado el presupuesto de publicidad porque las proposiciones que se habían hecho en una plenaria para acoger el texto aprobado por la otra no se habían publicado en la Gaceta, ni se habían leído, explicado ni distribuido físicamente a los miembros de la Cámara, es decir, no se había llevado a cabo ningún mecanismo aceptable de publicidad.

Esos casos, sin embargo, guardan considerable distancia con la reforma pensional, pues en ellos se enjuiciaba la constitucionalidad de proyectos que habían tenido sólo tres debates y en los que las sesiones plenarias de Senado y Cámara se estaban desarrollando casi de modo simultáneo. En todo caso, con la misma lógica, en la sentencia C-415 de 2020, la Corte entendió que sí se había respetado la publicidad, porque una plenaria acogió el texto de la otra después de que se explicaron adecuadamente las diferencias con el texto de la ponencia que se le había presentado y cuando ya se había publicado en la web el texto correspondiente.

El trámite de la reforma pensional no presenta ningún problema de publicidad como los de esos casos, aunque en la demanda de constitucionalidad se los menciona como precedentes, porque aquí las comisiones permanentes de Senado y Cámara no sesionaron conjuntamente (es decir, no hubo tres sino cuatro debates), y por tanto las sesiones plenarias no fueron simultáneas sino distanciadas, con suficiente intervalo entre las de una Cámara y las de la otra.

Así, cuando la Cámara de Representantes, en la sesión del 14 de junio de 2024, decidió acoger el texto previamente aprobado por el Senado, se estaba ante un texto que había sido aprobado hacía ya varios meses, que se había publicado en dos Gacetas del Congreso, que estaba incluido en un cuadro comparativo del informe de ponencia que

se había aprobado en la sesión anterior de esa misma plenaria y ante un texto que había sido explicado de modo claro y preciso por los ponentes y por la ministra del trabajo, además de que, como si lo anterior no fuera suficiente, se le distribuyó impreso a los miembros de la Cámara en la propia sesión.

Es pertinente anotar que en el informe de ponencia positivo para el último debate en la Cámara (publicado en la Gaceta del Congreso 700, del 29 de mayo de 2024, esto es, con antelación de más de quince días a la sesión del 14 de junio), además del cuadro comparativo con el texto aprobado por el Senado, se incluyó un apartado con la explicación de los principales cambios introducidos a ese texto por la comisión séptima de la Cámara. Es evidente entonces que había suficiente explicación sobre lo que significaba adoptar el texto proveniente del Senado o acoger las modificaciones que había introducido la comisión séptima en el tercer debate.

La constatación de estos hechos, así como la consideración atrás enunciada del carácter instrumental de los procedimientos legislativos, conducen a concluir, en este apartado, que el principio de publicidad fue adecuadamente satisfecho por la Cámara de Representantes en el cuarto debate de la reforma pensional y que, por tanto, cuando se propuso la votación del texto previamente aprobado por el Senado en segundo debate, los representantes ya habían tenido suficientes posibilidades de acceso a ese texto, que no contenía sorpresa alguna, y por tanto su decisión no estuvo viciada, como quiera que reflejó una voluntad democrática de la mayoría parlamentaria sobre un texto suficientemente conocido.

### 3. LA DELIBERACIÓN (NO ELUSIÓN) EN EL CUARTO DEBATE

La voluntad del legislador se forma por medio de las deliberaciones que preceden a las votaciones que tienen lugar en los sucesivos debates parlamentarios. En ellos, los miembros de las diferentes bancadas tienen el derecho a manifestar sus criterios, acuerdos y desacuerdos con las propuestas, así como a presentar alternativas.<sup>10</sup> La jurisprudencia de la Corte Constitucional tiene establecido que esos debates deben ser genuinos y por tanto la simple formalidad de su convocatoria no es constitucionalmente suficiente para que se entiendan surtidos.<sup>11</sup> En ellos debe garantizarse el derecho de las minorías a participar.<sup>12</sup>

A lo largo de varios casos, la Corte Constitucional ha identificado diversos vicios de procedimiento por elusión de los debates, esto es, por desconocimiento de las reglas

<sup>10</sup> Sentencia C-087 de 2016.

<sup>11</sup> Sentencias C-332 de 2016, C-87 de 2016 y C-481 de 2019..

<sup>12</sup> Sentencia C-133 de 2022.

básicas de deliberación con garantías. Así, por ejemplo, ha considerado que la obstaculización de la participación de los partidos de oposición es un vicio de procedimiento, así como también lo es trasladar la decisión a una etapa posterior del trámite legislativo.

En el caso bajo análisis se impugna por los demandantes como elusión del debate el hecho de que se hubiera votado en bloque todo el proyecto de ley y que no se hubieran debatido todas las proposiciones que se habían presentado en los días en los que transcurrió el cuarto debate.

En cuanto a lo primero, la votación en bloque es una posibilidad establecida en el artículo 134 de la ley 5ª de 1992 y avalada en varias ocasiones por la Corte Constitucional,<sup>13</sup> siempre que antes de esa forma de votación se haya garantizado algún “espacio para exponer los argumentos a favor o en contra de acoger la propuesta de votación por partes”.<sup>14</sup>

La Corte Constitucional ha manifestado que la votación en bloque puede constituir un vicio de elusión de procedimiento, si esa decisión está *“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”*.<sup>15</sup> Para determinar si ello ha ocurrido, la Corte analiza si se garantizaron “unos mínimos de deliberación democrática, a fin de contrastar y cuestionar los argumentos u opciones regulatorias”.<sup>16</sup>

En el caso de la reforma pensional, para determinar si hubo elusión del debate o no, debe tenerse en cuenta que el cuarto debate se extendió durante tres sesiones plenarias de la Cámara de Representantes (días 12, 13 y 14 de junio de 2024), en las cuales intervinieron distintos representantes de partidos de oposición, así como también de la bancada de gobierno y los ministros presentes. En esas sesiones se leyeron y votaron los informes de ponencia negativo y positivo a la reforma, se discutió sobre distintos asuntos de fondo del proyecto, y se leyó en debida forma, en la tarde del 14 de junio, la proposición de votar el texto aprobado por el Senado, el cual era público y conocido. Esa proposición se sometió a discusión, con argumentos a favor y en contra incluso sobre la propuesta de votar en bloque. Luego de varias horas de sesión se declaró la suficiente información y se votó la propuesta mencionada, que obtuvo una mayoría de votos de 86 contra 32.

<sup>13</sup> Sentencias C-044 de 2015 y C-880 de 2003.

<sup>14</sup> Sentencia C-044 de 2015.

<sup>15</sup> Sentencia C-133 de 2022 y C-1047 de 2005.

<sup>16</sup> Sentencia C-133 de 2022.

Es pertinente aquí mencionar el caso que condujo a la sentencia C-1047 de 2005, en el que se declaró exequible el acto legislativo que autorizaba la reelección presidencial inmediata. En esa ocasión los demandantes impugnaban la decisión que había tomado el Congreso bajo el cargo de elusión del debate por haber aprobado la Cámara de Representantes el mismo texto que había sido aprobado por el Senado, lo cual había ocurrido con la finalidad de no someter el proyecto al trámite de conciliación, ante el inminente vencimiento del término para su expedición. La Corte desestimó los cargos tras comprobar que existió deliberación con garantías para varios sectores. Así las cosas, la posibilidad de evitar el trámite de conciliación mediante la táctica de someter a aprobación en el último debate el mismo texto que fue aprobado por la otra Cámara ha sido avalado por la Corte Constitucional, y lo fue en un caso que suscitaba, así como ahora la reforma pensional, amplias controversias entre los partidos con presencia en el Congreso.

En cuanto al cargo por no haberse discutido ni votado de modo separado las proposiciones que se habían presentado, en rigor ello no constituye ningún vicio de constitucionalidad como quiera que, aunque existen previsiones sobre la discusión por separado de las proposiciones, también existe la figura de la moción de “suficiente ilustración”, cuya aprobación cierra el debate legítimamente cuando se cumple con las exigencias contenidas en el artículo 108 de la ley 5ª de 1992.

Así pues, la moción de “suficiente ilustración” con la que se cerró el debate en la sesión del 14 de junio de 2024, y por tanto se descartó la posibilidad de discutir cada una de las proposiciones pendientes, se hizo de conformidad con lo dispuesto por el artículo 108 de la ley 5ª de 1992, como quiera que el debate ya se había prolongado por más de tres horas. Se trata, por lo demás, de una práctica parlamentaria avalada en numerosas ocasiones por la Corte Constitucional, incluso cuando esa proposición abarca todo el contenido de un proyecto de ley y no solo algunos artículos o temas del mismo.<sup>17</sup>

La exigencia del artículo 108 del reglamento del Congreso para que proceda la moción de suficiente ilustración, aunque haya oradores inscritos pendientes de hacer uso de la palabra, es que hayan transcurrido más de tres horas de la apertura del debate, cosa que ya había ocurrido holgadamente en el caso bajo análisis. La moción de “suficiente ilustración” así propuesta no contiene ningún vicio. Muy al contrario, la Corte Constitucional ha entendido que es una herramienta legítima de las mayorías cuando ya cuentan con elementos de juicio suficientes y deciden así proceder a la votación.

En virtud de lo expuesto en este apartado, mal podría concluirse que hubo elusión del debate en la Cámara de Representantes cuanto tramitó la reforma pensional, pues

---

<sup>17</sup> Sentencia C-473 de 2004.

dedicó tres sesiones plenarias a su discusión, con uso efectivo de la palabra por miembros de prácticamente todas las bancadas con representación allí, con su presencia también en las votaciones, a las que se procedió luego de discusiones que abarcaron distintos aspectos controversiales de la reforma pensional, y dentro de las cuales también tuvo lugar la discusión sobre la conveniencia o no de adoptar en bloque el texto proveniente del Senado.

#### 4. CONCLUSIONES

Lo expuesto en los apartados anteriores permite afirmar que el trámite legislativo de la reforma pensional no quebrantó los preceptos constitucionales, legales y jurisprudenciales que establecen los requisitos formales para que un proyecto sea ley de la República, aunque en el curso de la sesión del 14 de junio de 2024 se hubiera cerrado el debate con la moción de suficiente ilustración y se hubiera sometido a votación el texto previamente aprobado por el Senado, habiendo aún oradores inscritos y proposiciones sin discutir. Es probable que haya ocurrido alguna irregularidad en ese debate, pero la misma es constitucionalmente irrelevante como quiera que no bloqueó la posibilidad de que el Congreso de la República expresara válidamente su decisión.

Precisamente, la Corte Constitucional ha hecho bien al afirmar que en el análisis de las irregularidades de trámite parlamentario debe tenerse en cuenta si se trata de vicios irrelevantes, saneados o subsanables. En la sentencia C-397 de 2010 sintetizó estas ideas así:

*“La Corte ha identificado cuatro eventos distintos en materia de subsanabilidad de los vicios en trámite legislativo: (i) que se trate de una irregularidad irrelevante, en la medida en que no vulnera ningún principio o valor constitucional, ni afecta el proceso de formación de la voluntad democrática del Congreso; (ii) que se trate de un vicio que haya sido convalidado en el mismo proceso de formación de la ley, en la medida en que se haya cumplido el propósito que la regla de procedimiento pretendía proteger o que la irregularidad haya sido subsanada expresamente por una autoridad con competencia para hacerlo; (iii) que se trate de un vicio de procedimiento que pueda ser subsanado durante el tiempo de revisión que haga la Corte, devolviéndolo al Congreso (parágrafo art. 241, CP); y (iv) que se trate de vicios que pueda subsanar la misma Corte Constitucional”.*

Bajo esta perspectiva, según se ha expuesto en los apartados anteriores, no se habría presentado ningún vicio de constitucionalidad en el cuarto debate de la reforma pensional, pues se trataría, a lo más, de irregularidades irrelevantes. No obstante, si la Corte Constitucional considerara otra opción, se abre ante sí un espectro de



posibilidades ante los vicios subsanables, tal como se acaba de mencionar. En el último apartado de este concepto se ahondará en esta materia.

En cualquier caso, el análisis antecedente arroja claridad en que durante las tres sesiones de la Cámara de Representantes en las que se llevó a cabo el cuarto debate se garantizó el cumplimiento de los presupuestos de publicidad, deliberación, consecutividad e identidad flexible.

Todo ello permite afirmar que esa ley refleja la voluntad democrática tomada por las mayorías en los cuatro debates propios de las leyes ordinarias, en las que no hubo bloqueos a la participación de las minorías políticas ni a las bancadas de oposición, así como igualmente que los textos que se discutieron y votaron habían sido todos previamente publicados y que la mayoría de la Cámara de Representantes, ante el inminente agotamiento del último período de sesiones en el que se podía discutir el proyecto y ante el panorama incierto de una difícil conciliación de textos con el Senado, tomó una decisión que cuenta con antecedentes en la formación de leyes recientes, como es la de adoptar el mismo texto aprobado previamente por la otra Cámara, a lo cual procedió mediante una proposición que se leyó, discutió y aprobó.

El debate parlamentario de la reforma pensional garantizó el ejercicio del principio democrático, entendido como el derecho en cabeza de los congresistas para intervenir de manera libre y espontánea en las deliberaciones del proyecto y de las proposiciones que se sometieron a su consideración. En otros términos, parafraseando palabras de la propia Corte Constitucional, puede afirmarse, de conformidad con el carácter instrumental de los procedimientos parlamentarios, que una irregularidad no es un vicio de procedimiento si “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”.

### **III. ¿EL OBSTRUCCIONISMO PARLAMENTARIO MERECE PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL?**

La Corte Constitucional se ha pronunciado en diversas ocasiones sobre el principio democrático en el procedimiento legislativo, así como sobre los derechos de la oposición, de las minorías y de los miembros del Congreso en el ejercicio de sus funciones. Esa jurisprudencia ha permitido que se enriquezcan los debates parlamentarios, ha evitado abusos y ha garantizado que la legislación sea fruto de deliberaciones genuinas y de las decisiones de las mayorías parlamentarias. El presente caso le ofrece a la Corte Constitucional una oportunidad importante para fijar reglas



sobre algo que aún es impreciso en el funcionamiento de nuestro Congreso, como lo son los alcances y límites al ejercicio de los derechos de la oposición, las minorías y los parlamentarios individualmente considerados, cuando acuden a estrategias de obstruccionismo parlamentario para lograr sus propósitos de oponerse a las iniciativas mayoritarias.

Ello porque en el caso bajo análisis hay evidencia notoria de que algunas bancadas de oposición y algunos miembros particulares del Congreso utilizaron intensivamente varias herramientas y tácticas parlamentarias con la finalidad de bloquear la posibilidad de que las mayorías tomaran decisiones.

La Corte Constitucional ha indicado que el principio democrático en los debates parlamentarios se materializa, entre otros aspectos, con la aplicación de la regla de las mayorías y el respeto de los derechos de las minorías y de la oposición política, y así mismo, que todos los miembros del Congreso tienen el derecho de manifestar sus ideas, opiniones y desacuerdos con las propuestas legislativas sometidas a discusión.<sup>18</sup> En las sentencias C-473 de 2004 (varias veces mencionada en este escrito) y C-332 de 2017, precisó que no le corresponde evaluar la calidad, intensidad o suficiencia de los debates, sino tan solo constatar que se cumpla el estándar constitucional mínimo de existencia de deliberaciones y corrección de las votaciones.

Ahora bien, la Corte Constitucional también ha sostenido que el respeto del principio democrático y el pluralismo político no supone que la oposición parlamentaria pueda ejercer prácticas obstruccionistas que se conviertan en abusivas, de manera que terminen impidiendo que se configure la voluntad política del Congreso. Precisamente, en la sentencia C-332 de 2017, manifestó lo siguiente:

*“... 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.”*

Si bien estos pronunciamientos son relevantes y pueden servir como puntos de partida de una doctrina constitucional en torno al obstruccionismo parlamentario, lo cierto es que no ha habido pronunciamientos específicos de la Corte sobre el alcance y límites de esas prácticas de filibusterismo. En la actualidad no existen umbrales claros para

<sup>18</sup> Sentencias C-501 de 2001, C-031 de 2017 y C-157 de 2021, entre otras



entender cuándo una práctica de obstruccionismo parlamentario es un ejercicio legítimo de la oposición o cuándo tal práctica supone un uso abusivo del derecho que no está amparado por la Constitución.

Bajo este panorama, el Ministerio Público considera que serían de la mayor utilidad para el Congreso, y por tanto para la democracia colombiana, unos parámetros interpretativos y hasta unas reglas señaladas por la Corte Constitucional, que determinen el alcance, finalidad y límites del filibusterismo. La Corte podría servirse de esta demanda (y de otras semejantes contra la reforma pensional) para definir, por ejemplo, si existen límites para evitar que las bancadas abusen de prácticas como la desintegración sucesiva del quórum, los impedimentos infundados, las proposiciones excesivas y reiteradas, los aplazamientos de debates para la celebración de audiencias públicas innecesarias y hasta la utilización de demandas judiciales para paralizar la actividad parlamentaria.

En el trámite de la reforma pensional bajo análisis se evidenciaron todas esas formas de obstruccionismo parlamentario y otras que, vistas en conjunto, permiten apreciar una puesta en juego de una estrategia coordinada por las bancadas de oposición, cuyo objetivo era bloquear la aprobación del proyecto, el cual contaba, por contrapartida, con mayorías suficientes para su aprobación en ambas cámaras.

Esas bancadas lograron desintegrar el quórum, por ejemplo, cuando el proyecto estaba en plenaria de Senado en las sesiones de los días 27 y 28 de febrero, 6 y 18 de marzo y 16 de abril de 2024. A ello se sumó el acto de “protesta” del presidente de Senado el 10 de abril de 2024, cuando levantó la sesión e impidió que se tramitara la iniciativa que estaba en el orden del día. En la Cámara de Representantes se desintegró el quórum el 11 de junio de 2024. Así mismo, en la sesión del 12 de junio, varios Representantes de la oposición pidieron modificar el orden del día para sustraer de él la tramitación del proyecto, y fue necesario votar nominalmente esa propuesta.

En cuanto a la presentación de impedimentos infundados cabe mencionar, por ejemplo, que se presentaron numerosos fundados en recusaciones que estaban en trámite. No existe ninguna causal de impedimento consistente en haber sido recusado. Sin embargo, así lo asumieron varios congresistas de las bancadas de oposición, a pesar de que insistentemente les habían explicado que ello era improcedente. Eso duplicó las solicitudes, porque la razón del impedimento era que se había presentado una recusación. Una muestra de esta táctica de presentación masiva de impedimentos infundados se advierte en el trámite del cuarto debate, cuando la Representante Martha Alfonso manifestó lo siguiente:

“150 impedimentos discutimos y somos solo 188 representantes a la Cámara. Tres 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 quorum dos veces; una semana sin discusión, que no se agendo la reforma, para que se hiciera una audiencia.”<sup>19</sup>

Así mismo, el representante Edward Osorio en la Plenaria de la Cámara de Representantes del 14 de junio de 2024, manifestó lo siguiente:

“Los miembros de la Comisión de Ética de la Cámara de Representantes reconocieron ellos mismos que la mayoría de los escritos de recusación eran infundados, temerarios y con fines claramente dilatorios [...] esa es una realidad que no se puede desconocer”<sup>20</sup>.

En cuanto a las proposiciones, sin duda amerita una reflexión el hecho de que en el procedimiento legislativo que condujo a la reforma pensional se presentaran más de mil proposiciones (sí, más de mil) sobre un texto de 95 artículos, muchas de las cuales versaban sobre cuestiones muy similares que se habían podido agrupar y discutir de una mejor manera evitando la repetición de argumentos y la votación reiterada de los mismos asuntos.

En el primer debate (comisión séptima del Senado) se presentaron 173 proposiciones y 11 propuestas de nuevos artículos;<sup>21</sup> en el segundo (Senado) 52 proposiciones sobre los artículos<sup>22</sup> y 200 proposiciones para informe de la ponencia alternativa; en el tercero (comisión séptima de la Cámara) aproximadamente 300 proposiciones y en el cuarto y último (Cámara) más de 600 proposiciones. Es evidente que la presentación de semejante número de proposiciones, cuando ya quedaban apenas unos pocos días para la expiración de la legislatura, constituía una afrenta desproporcionada a la posibilidad de votar la reforma, como quiera que el trámite (discusión y votación) particularizado de cada una de esas proposiciones conduciría inexorablemente al hundimiento del proyecto por vencimiento de términos.

En ese cuarto debate en la Plenaria de la Cámara, después de aproximadamente 5 horas de discusión, por ejemplo, no era claro cuántas proposiciones se habían presentado sobre la modificación del artículo 94, que versa sobre la fecha de entrada en vigencia de

---

<sup>19</sup> Plenaria de la Cámara de Representantes del 14 de junio de 2024. Ver video YouTube minuto: 7:29;40

<sup>20</sup> Eduard Osorio en la Plenaria de la Cámara de Representante del 14 de junio de 2024. Ver video YouTube minuto: 2:10:17.

<sup>21</sup> Gaceta del Congreso 575 del 30 de mayo de 2023.

<sup>22</sup> Gaceta del Congreso 575 del 30 de mayo de 2023.



la reforma pensional. En la grabación de la sesión se puede apreciar que a la hora 5:14:32, la Representante Carolina Arbeláez manifestó lo siguiente:

“Quisiera pedirle al señor secretario que me confirme ¿Cuántas proposiciones están radicadas en ese mismo sentido?, en cambiar y modificar la vigencia, y cuántas firmas tiene recogidas, porque es importante saber cuál es el respaldo que tienen esas proposiciones”

El secretario respondió que iban 35 proposiciones radicadas sobre ese asunto y que ninguna tenía aval. Pero a ello se agrega que para ese momento, en ese mismo debate, ya se había votado y negado la proposición de la Representante Juvinao que sugería aplazar la vigencia que traía el artículo 94 del proyecto de ley.

Si ya había habido una votación mayoritaria que había descartado por la mayoría de la Cámara cambiar la fecha de entrada en vigencia de la reforma pensional ¿qué sentido tenía volver a proponer el mismo asunto sucesivamente? Otro ejemplo semejante puede verse en la sesión del 14 de junio de 2024, en la que el Representante Polo Polo presentó dos proposiciones iguales, una de manera conjunta con otros colegas y otra de modo individual.<sup>23</sup>

Los debates de la reforma pensional también fueron objeto de numerosos aplazamientos con el pretexto de la celebración de audiencias públicas. Nada menos que el segundo debate en la plenaria del Senado se aplazó, cuando ya había iniciado y estaba en curso, porque fue aprobada una proposición que exigía realizar una sesión informal para escuchar las posiciones de gremios y expertos sobre la iniciativa, y luego sí continuar con su discusión. Esa propuesta fue impulsada por un senador de la oposición que, a pesar de varios foros realizados, insistía en seguir aplazando debates con ese mismo argumento.

Con el mismo propósito de aplazar el debate para la celebración de más audiencias, durante el trámite de la reforma se presentó una acción de tutela contra la mesa directiva de la comisión séptima de la Cámara de Representantes porque esta había establecido un límite de tiempo para pedir más audiencias. La acción no prosperó, pero su propósito, sin duda, era entorpecer el debate dentro de la comisión.

En un interesante estudio sobre tácticas de obstruccionismo parlamentario, las profesoras Sandra Botero y Laura Gamboa concluyen que incluso las demandas ante la Corte Constitucional pueden llegar a configurar estrategias de filibusterismo que

---

<sup>23</sup> Debate de Plenaria de Cámara de Representantes del 14 de junio de 2024, video YouTube, hora 5:32:37 a 5:33:05.

suponen un retroceso democrático.<sup>24</sup> Ciertamente, la Corte Constitucional podría fijar en sentencias como la que resolverá este proceso, reglas claras sobre la utilización misma de la acción de inconstitucionalidad cuando se hizo uso intensivo de prácticas de obstruccionismo parlamentario y luego la misma oposición impugna las acciones de la mayoría con la consideración de que la privaron de escenarios y oportunidades de deliberación.

Teniendo en cuenta todo lo anterior, es trascendental que sea la Corte Constitucional la que proteja el principio democrático y la amplia y leal deliberación parlamentaria, estableciendo el alcance, sentido y límites de los derechos de la oposición, para que el obstruccionismo no derive en bloqueos institucionales y en la parálisis del órgano legislativo.

Constreñidos al caso presente, una adecuada comprensión de las prácticas de obstruccionismo parlamentario permite entender que las decisiones de la bancada mayoritaria y de la mesa directiva en la sesión del 14 de junio de 2024, cuando presentaron y sometieron a votación la propuesta de adoptar por la Cámara el texto aprobado meses atrás por el Senado, no buscaban impedir el debate sino evitar que el intenso obstruccionismo hundiera el proyecto por el vencimiento del plazo. Difícilmente puede encontrarse un caso en el que haya mayor claridad sobre cómo el obstruccionismo atentaba contra el derecho de la mayoría a tomar decisiones.

Ese mismo contexto permite apreciar que la proposición de acoger el texto aprobado por la plenaria del Senado no contiene ningún vicio de constitucionalidad, pues no vulneró un principio del procedimiento ni afectó el proceso de formación de voluntad de las cámaras.

Si se acepta que prácticas de filibusterismo como las que se utilizaron en la reforma pensional son legítimas, las consecuencias a futuro no fortalecerán la democracia parlamentaria: en Congresos con bancadas profundamente divididas, aquellas afines al gobierno podrían impedir el control político, y las de oposición bloquear la función legislativa. La Corte Constitucional tiene en sus manos, en esta ocasión, la posibilidad de impedir que ello llegue a ocurrir.

#### **IV. LOS CARGOS PUNTUALES DE LA DEMANDA**

##### **1. TRATO DIFERENCIAL Y REGÍMENES PENSIONALES ESPECIALES**

---

<sup>24</sup> Botero, Sandra y Gamboa, Laura, (2021) "Corte al Congreso: Poder judicial y trámite legislativo en Colombia", en *Latin American Research Review*, 56(3), pp. 592-606, DOI: <https://doi.org/10.25222/larr.757>.



A criterio del Ministerio Público, el artículo 93 de la reforma pensional, que establece un trato diferencial para grupos étnicos en materia pensional, no desconoce el artículo 48 de la Constitución por cuanto no se trata de un régimen pensional especial sino, a lo más, de una acción afirmativa en favor de grupos tradicionalmente discriminados y marginados.

Ciertamente, la Constitución prohíbe establecer regímenes pensionales especiales, pero esa disposición se refiere a la imposibilidad de incorporar modelos de jubilación cuyos requisitos se diseñen en función de las particularidades del trabajo desempeñado por sus destinatarios. Así, está prohibido establecer regímenes especiales para los aviadores, o para los médicos o los mineros, por poner algunos ejemplos. El espectro normativo de la prohibición no cubre, sin embargo, hipótesis para que se pueda aplicar el mismo régimen pensional que tiene carácter general, con criterio diferencial favorable, a grupos humanos que han sido estructural e históricamente discriminados y que tienen promedios de vida inferiores a las tablas generales.

Por ello, no se considera que el artículo 93 de la ley desconozca ningún precepto constitucional.

## **2. MONTO A PARTIR DEL CUAL SE GRAVAN LAS PENSIONES**

Es cierto que en la legislación previa a la ley 2381 de 2024 se establecía que las pensiones serán gravadas con impuesto a la renta, en lo que excedan de las mil UVT mensuales. En otros términos, las primeras mil UVT de cada mesada pensional están exentas de este impuesto. La disposición del artículo 84.5 de esta nueva ley mantiene la exención, pero no contiene la palabra “mensual”, aunque tampoco dispone que ahora el cálculo se deba hacer a partir de otra consideración temporal.

El Ministerio Público comparte con la demandante la preocupación por una interpretación que pudiera sugerir que ahora sólo estén exentas del impuesto a la renta las primeras mil UVT que una persona pensionada reciba a lo largo de un año de pensión. Por ello considera procedente la expedición de una sentencia interpretativa o de una de constitucionalidad condicionada en este aspecto, si la Corte Constitucional lo considera necesario para evitar una interpretación que ciertamente sería regresiva.

## **V. CONCLUSIONES Y SOLICITUDES**

En virtud de todo lo expuesto, el Ministerio Público le solicita a la Corte Constitucional, de modo respetuoso, que declare la exequibilidad de la ley 2381 de 2024, conocida como reforma pensional, como quiera que en su itinerario legislativo no se presentaron



irregularidades de trámite con entidad de vicios de constitucionalidad. Le solicita también que estime la solicitud relacionada con el artículo 84.5 de esa ley, de modo que quede proscrita alguna posibilidad de interpretación regresiva de lo allí dispuesto.

También se atreve a presentarle a la Corte la posibilidad de que tenga en cuenta, si la anterior solicitud principal no está llamada a prosperar, que la reforma pensional ya ha venido teniendo efectos, a pesar de que su entrada en vigencia está prevista para el 1 de julio de 2025.

En efecto, según informes de Colpensiones que han sido de público conocimiento, más de cuarenta mil personas han trasladado sus ahorros pensionales de fondos privados a esa entidad, habida cuenta de la llamada “ventana de traslado” que incluye la reforma. Frente a esas personas, la reforma ya ha creado derechos. Revertir esas operaciones podría ser tremendamente complejo, lo que podría augurar una litigiosidad de efectos impredecibles si los fondos privados que tuvieron que entregar las sumas ahorradas a Colpensiones alegaran la improcedencia de esos traslados por inconstitucionalidad sobrevenida y los afiliados quisieran permanecer en el régimen de Colpensiones.

Es inminente, además, que millonarias sumas de dinero entren a Colpensiones y al fondo de estabilización del Banco de la República, tal como también lo prevé la reforma. De otro lado, es evidente que los fondos privados de pensiones han venido haciendo arreglos organizacionales y financieros para recibir a los millones de ahorradores que el nuevo régimen les significará. Es conveniente entonces que la Corte Constitucional proceda en este caso también con la mira puesta en la protección de la seguridad jurídica, así sea en la forma de confianza legítima.

Más allá de lo anterior, la reforma pensional ha sembrado la confianza y la esperanza de millones de colombianos con escasos medios económicos y precariedad laboral, de recibir algún auxilio económico en su vejez, asunto que el régimen pensional hasta ahora vigente no contempla.

Por último, la Corte Constitucional bien haría en tener en cuenta que el país requiere imperiosamente de una reforma pensional. Todos los expertos, desde distintas orillas ideológicas y políticas, coinciden en afirmar la insostenibilidad financiera del régimen actual. El Congreso de la República, en medio de considerables dificultades y en un ambiente político caldeado, logró durante los años 2023 y 2024 aprobar una reforma pensional que resuelve esos problemas, así no sea de modo perfecto.

Por todo ello, en la hipótesis de que la Corte Constitucional considerara improcedente la solicitud de exequibilidad que aquí se solicita, se impondría que utilizara alguno de los mecanismos ya existentes de subsanación de los vicios de procedimiento o que le



diera efectos diferidos a su sentencia, de modo que el Congreso de la República pudiera subsanar las irregularidades detectadas, o bien tramitar una nueva reforma pensional, sin desconocimiento de los derechos ya operativos, la seguridad jurídica y la confianza legítima que han derivado de la ley 2381 de 2024.

Con el respeto debido a la H. Corte Constitucional,

**GREGORIO ELJACH PACHECO**  
Procurador General de la Nación

Despacho Procurador General de la Nación