

REPÚBLICA DE COLOMBIA



CORTE CONSTITUCIONAL

AUTO

Expediente: D-15.989

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

Magistrado sustanciador: Jorge Enrique Ibáñez Najar

Bogotá D.C., trece (13) de agosto de dos mil veinticuatro (2024)

El suscrito Magistrado sustanciador en el proceso de la referencia, en uso de sus facultades constitucionales y legales, en particular de aquella que le concede el artículo 6 del Decreto 2067 de 1991, profiere el presente auto con fundamento en las siguientes

CONSIDERACIONES

A. Normas demandadas

1. El diecisiete (17) de julio de dos mil veinticuatro (2024), la ciudadana Paloma Susana Valencia Laserna instauró demanda de inconstitucionalidad en contra de la Ley 2381 de 2024. La transcripción de los enunciados normativos demandados se encuentra en el *anexo 1* de esta providencia.

B. Contenido de la demanda

2. La demandante solicita que se declare la inexecutable de la Ley 2381 de 2024, por considerar que en su proceso de formación se desconoció lo previsto en el artículo 157 de la Constitución. Por otra parte, destaca que las normas enunciadas en los artículos 93 y 84.5 de dicha ley son incompatibles con lo dispuesto en el artículo 48 de la Carta. Para soportar sus afirmaciones, formula tres cargos.

Primer cargo: en su proceso de formación la Ley 2381 de 2024 vulneró el artículo 157 de la Constitución Política

3. La ciudadana sostiene que *“la Cámara de Representantes eludió el debate al acoger el texto aprobado por el Senado de la República sin que hubiese deliberación ni explicación de los ponentes de las diferencias existentes con la ponencia de segundo debate.”*¹ Sobre el particular, recuerda el sentido y alcance que esta Corporación ha dado al principio de la consecutividad en los trámites legislativos. Resalta que, conforme a este principio, corresponde al Congreso de la República *“deliberar (sobre) todos los aspectos sometidos a consideración, lo que incluye no solo el texto propuesto en la ponencia, sino también las proposiciones que radiquen los congresistas en el desarrollo del debate.”*²

4. Luego de exponer la importancia de la deliberación en el Congreso de la República, señala que en el trámite que se surtió para aprobar la Ley 2381 de 2024, hubo una *“elusión del debate por parte de la plenaria de la Cámara de Representantes.”*³ En este sentido, destaca que, en la sesión del 13 de junio de 2024, *“se negó la ponencia de archivo y se aprobó la ponencia mayoritaria para segundo debate.”*⁴ Acto seguido, en la sesión del 14 de junio, sucedió lo siguiente: (i) se discutieron tres *“proposiciones para votación individual y nominal del articulado”*;⁵ (ii) se votaron en bloque los artículos 51, 62, 66, 68, 84 y 88 de la ponencia para segundo debate, dado que aquellos no tenían proposiciones; y (iii) se debatieron y votaron algunas proposiciones que buscaban modificar la fecha de entrada en vigencia de la Ley.

5. Luego de ello, sin que hubiese habido otra actuación, *“(…) el Secretario General dio lectura a una proposición radicada el 14 de junio de 2024 a las 5:21 pm que decía lo siguiente: Aprobar en cuarto debate el texto definitivo aprobado por el Pleno del Senado de la República debidamente publicado en la Gaceta del Congreso 497 de 2024.”*⁶ Así, 26 Representantes intervinieron sobre la conveniencia o inconveniencia de acoger lo aprobado por el Senado de la República. De cualquier manera, esta última proposición se aprobó, finalmente, con 86 votos a favor y 32 en contra.

6. Narrado así lo ocurrido en la referida sesión, la actora señala que el vicio en el proceso de formación de la ley demandada se presenta porque, entre el momento en que se leyó la proposición y el momento en que se votó, solo transcurrió una hora. Y, durante ese lapso, *“(…) en ningún momento la coordinadora ponente del proyecto, H.R. Martha Alfonso, el Ministro del Interior, la Ministra del Trabajo o el Ministro de Hacienda le explicaron a la Plenaria el contenido del texto*

¹ Demanda de inconstitucionalidad D-15.989.

² Ibidem.

³ Ibidem.

⁴ Ibidem.

⁵ Ibidem.

⁶ Ibidem.

aprobado por el Senado de la República y las diferencias que este [tenía] con el texto propuesto para segundo debate en la Cámara de Representantes.”⁷

7. En vista de la anterior circunstancia, considera que *“si bien en el caso de la Ley 2381 de 2024 el texto aprobado por la Plenaria del Senado fue debidamente publicado en la Gaceta 497 de 2024, evitando así la violación del principio de publicidad, no se cumplió con el requisito deliberativo que se desprende del artículo 157.”⁸*

8. A lo anterior añade que (i) *“(…) el mecanismo de acoger el texto aprobado por otra cámara implica la destrucción del modelo bicameral adoptado por la Constitución de 1991”,* (ii) que *“(…) en caso que se acepte por la Corte que una cámara puede acoger el texto aprobado por la otra, debería existir una deliberación previa tanto de los aspectos generales del proyecto como de las proposiciones radicadas por los congresistas”;* y que (iii) *“el Vicepresidente de la Cámara de Representantes, Fernando Niño, que presidió la sesión del 14 de junio declaró de manera irregular la suficiente ilustración respecto de la proposición que buscaba acoger el texto aprobado por la Plenaria del Senado de la República, cercenó la posibilidad de que se continuara discutiendo esa propuesta y consolidó la elusión del debate alegada en este cargo.”⁹* Sobre esto último, explica que la suficiente ilustración se declaró sin que hubieren transcurrido 3 horas desde *“que el Secretario General leyó la proposición”¹⁰* como lo exigen los artículos 108 y 164 de la Ley 5 de 1992.

9. Por último, indica que *“si bien durante la sesión del 13 de junio hubo un importante número de intervenciones frente a la ponencia de archivo y la ponencia mayoritaria, estas versaban sobre el texto propuesto para segundo debate en la Cámara de Representantes y no respecto del contenido del articulado aprobado por el Senado de la República, por lo que no se puede sostener que la proposición para acoger el texto del Senado fue precedida por una deliberación amplia del contenido de dicho articulado.”¹¹*

Segundo cargo: la norma enunciada en el artículo 93 de la Ley 2381 de 2024 desconoce el artículo 48 de la Constitución Política

10. La actora señala que la norma prevista en el artículo 93 de la Ley 2381 de 2024 *“estableció un régimen pensional especial para pueblos indígenas, las comunidades negras, afrocolombianas, raizales, palenqueras y campesinos a pesar de la prohibición expresa establecida en la Constitución.”¹²* En efecto, el sobre esta materia, *“el artículo 48 de la Constitución Política, modificado mediante el Acto Legislativo 01 de 2005, estableció la prohibición expresa de*

⁷ Ibidem.

⁸ Ibidem.

⁹ Ibidem.

¹⁰ Ibidem.

¹¹ Ibidem.

¹² Ibidem.

establecer regímenes pensionales especiales o de excepción, sin perjuicio de lo aplicable a la Fuerza Pública y al Presidente de la República.”¹³

11. Por ello, cuando el artículo demandado “(...) *modifica directamente, a la baja, el número de semanas cotizadas y años requeridos para obtener la pensión dependiendo de la proyección de esperanza de vida que realice el DANE para las comunidades indígenas, negras, afrocolombianas, raizales, palenqueras y campesinas*”,¹⁴ en últimas lo que está haciendo es otorgándole al DANE “*la potestad de determinar discrecionalmente los requisitos de semanas y edad de 6 grupos poblacionales que corresponden, aproximadamente, a 20 millones de personas de acuerdo al censo realizado por la entidad en 2018.*”¹⁵ Este trato especial, señala, está prohibido por la Constitución.

Tercer cargo: la norma prevista en el artículo 84.5 de la Ley 2381 de 2024 es incompatible con lo dispuesto en el artículo 48 de la Constitución

12. La actora argumenta que, conforme a la norma prevista en el artículo 84.5 de la Constitución, “[t]odas las pensiones, incluyendo las que perciban los residentes colombianos provenientes del exterior, estarán exentas del impuesto sobre la renta. Estarán gravadas sólo en la parte que exceda de 1000 (mil UVT).”¹⁶ Sobre esto, recuerda que “*la redacción aprobada por la Plenaria del Senado de la República, y que fue posteriormente acogida por la Plenaria de la Cámara de Representantes, eliminó la palabra mensual, dejando así abierta la posibilidad que la exención referida de 1.000 UVT aplique de manera anual.*”¹⁷

13. En estas condiciones, destaca que “(...) *de mantenerse intacta la redacción aprobada por el Congreso las autoridades tributarias pueden aplicar esa disposición bajo el supuesto que solo estarán gravadas las pensiones en la parte que exceda de 1.000 UVT anuales, lo cual amplía considerablemente la base de jubilados de clase media que estarían obligados a asumir esa carga tributaria, lo que contraría manifiestamente el artículo 48 de la Constitución y el mandato constitucional de protección al subsistema general de pensiones.*”¹⁸ En consecuencia, solicita declarar “*la constitucionalidad condicionada del numeral 5 del artículo 84 de la Ley 2381 de 2024 en el entendido que solo estarán gravadas las pensiones en la parte que exceda de 1.000 UVT mensuales.*”¹⁹

D. Requisitos de la demanda de inconstitucionalidad

14. Procede este Magistrado sustanciador a pronunciarse sobre los requisitos de admisibilidad de la demanda. De entrada, es necesario recordar que aun cuando

¹³ Ibidem.

¹⁴ Ibidem.

¹⁵ Ibidem.

¹⁶ Ibidem.

¹⁷ Ibidem.

¹⁸ Ibidem.

¹⁹ Ibidem.

la acción de inconstitucionalidad goza de un carácter público, corresponde a los demandantes cumplir con una carga procesal mínima que le permita a la Corporación, primero, resolver de fondo las materias sometidas a su consideración y, segundo, cumplir de modo eficaz con las funciones asignadas por la Constitución.²⁰

15. Por un lado, el numeral 6 del artículo 40 de la Constitución reconoce a todo ciudadano colombiano el derecho de “*interponer acciones públicas en defensa de la Constitución y la ley.*” Por esa razón, la Corte ha reiterado que quien pretenda hacer uso de este derecho deberá remitir copia, aun por medios virtuales, de su respectiva cédula.²¹

16. De otra parte, los artículos 2 y 6 del Decreto 2067 de 1991²² enumeran los requisitos que debe cumplir una demanda de inconstitucionalidad. En el artículo 2 se advierte que aquella debe presentarse por escrito y en duplicado y que, en su contenido, es necesario: (i) señalar las normas demandadas y transcribirlas o adjuntar un ejemplar de su publicación oficial; (ii) indicar los preceptos constitucionales que se consideran infringidos; (iii) presentar las razones por las cuales dichas normas se estiman violadas; (iv) enunciar el trámite previsto en la Constitución para expedir el acto demandado y el modo en el cual este fue desconocido -siempre que se trate de un vicio en el proceso de formación de la norma-; y (v) explicar la competencia de la Corte Constitucional para conocer sobre la demanda. Igualmente, el numeral tercero del artículo 242 de la Constitución Política añade que las acciones de inconstitucionalidad por vicios de forma caducan en el término de un año, contado desde la publicación de la norma.

17. En cuanto a la presentación de las razones por las que se consideran vulneradas las normas constitucionales, esta Corporación ha reiterado que la demanda debe satisfacer unas condiciones mínimas de argumentación.²³ Así, tales razones deben desplegarse de manera: (i) *clara*, esto es, que la acusación formulada siga una exposición comprensible y presente un razonamiento de fácil entendimiento; (ii) *cierta*, lo cual implica que la demanda debe recaer directamente sobre el contenido de una disposición real y existente, no sobre una proposición jurídica inferida o deducida por el actor, ni sobre interpretaciones puramente subjetivas, caprichosas o irrazonables; (iii) *específica*, en cuanto se muestre diáfananamente la forma en que la norma demandada vulnera la Carta Política, -no son aceptables, en este punto, argumentos vagos o genéricos-; (iv) *pertinente*, al plantear un problema de naturaleza estrictamente constitucional y no razones de orden legal, personal, doctrinal o de simple conveniencia; y (v) *suficiente*, en la medida en que la acusación contenga elementos fácticos y

²⁰ Cfr. Corte Constitucional. Sentencias C-980 de 2005 y C-501 de 2014.

²¹ Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-562 de 2000.

²² “Por el cual se dicta el régimen procedimental de los juicios y actuaciones que deban surtirse ante la Corte Constitucional”.

²³ Cfr., Corte Constitucional. Sentencias C-1052 de 2001, C-1115 de 2004 y C-437 de 2019.

probatorios que susciten por lo menos una sospecha o duda mínima sobre la inconstitucionalidad del precepto impugnado.²⁴

D. Análisis de la demanda

18. En primer lugar, se advierte que la demandante demostró su condición de ciudadana colombiana, aportando una copia de su cédula de ciudadanía, con lo cual se acredita su legitimación en la causa.²⁵

19. En segundo lugar, se encuentra que la demanda se presentó, vía correo electrónico, por escrito. La misma cumple los requisitos previstos en los numerales 1, 2 y 5 del artículo 2° del Decreto 2067 de 1991, porque en su contenido se incorpora la transcripción literal de las disposiciones demandadas, se enuncian las normas constitucionales que se consideran infringidas y se manifiestan las razones por las cuales la Corte es competente para conocer del asunto bajo examen. Asimismo, este Despacho advierte que la Ley 2381 de 2024 se publicó en el Diario Oficial No. 52.819 del 16 de julio de 2024. Al tiempo que la demanda que se estudia fue presentada el 17 de julio pasado, esto es, sin que se hubiese cumplido el término de caducidad previsto en el artículo 242 de la Constitución.

20. En tercer lugar, la demanda que se examina, de conformidad con los presupuestos indicados en el capítulo que antecede, satisface las condiciones mínimas de argumentación y, por tanto, debe admitirse. Esta conclusión se funda en las siguientes razones:

21. El primer cargo formulado (desconocimiento del artículo 157 de la Constitución Política), es *claro*, porque puede comprenderse su sentido; *cierto*, en tanto cuestiona el hecho de que el procedimiento legislativo que dio luz a la Ley 2381 de 2024 hubiere eludido el debate parlamentario en la plenaria de la Cámara de Representantes; *específico*, dado que pretende demostrar por qué se desconoció el artículo 157 de la Constitución Política, al obviarse un aspecto esencial en el *iter* legislativo; *pertinente*, porque contiene un argumento constitucional; y *suficiente*, en cuanto suscita, *prima facie*, una duda sobre la constitucionalidad de la ley objeto de reproche.

22. El segundo cargo formulado (vulneración del artículo 48 Superior por parte del artículo 93 de la Ley 2381 de 2024), además de ser *claro* y *pertinente*, es *cierto*, en tanto cuestiona un enunciado normativo propiamente dicho (el del artículo 93 de la Ley 2381 de 2024, y no una interpretación caprichosa que la actora tenga de él); es *específico*, dado que la demandante pretendió demostrar por qué el establecimiento de condiciones especiales en el reconocimiento de derechos

²⁴ En la sentencia C-1052 de 2001, la Corte sistematizó estas condiciones argumentativas mínimas.

²⁵ En oficio del 5 de agosto de 2024, la Secretaría General de esta Corporación comunicó a este Despacho sobre la demanda. En los documentos aportados, se encuentra copia de la cédula de ciudadanía de Paloma Susana Valencia Laserna.

pensionales, para determinados grupos sociales, podría contradecir el artículo 48 de la Constitución Política; y es *suficiente*, dado que el cargo presenta argumentos persuasivos. De cualquier manera, aunque este Magistrado entiende que la intención del legislador pudo ser la de remediar los escenarios de discriminación que se ciernen sobre estos grupos específicos, y no necesariamente la de crear regímenes exceptuados, las dudas que se presentan sobre este cargo en específico, y sobre su admisión, deben resolverse en favor de la demandante en aplicación del principio *pro actione*.²⁶

23. *El tercer cargo formulado (vulneración del artículo 48 Superior por parte del artículo 84 -numeral 5- de la Ley 2381 de 2024), también es claro y pertinente, porque propone una discusión constitucional y no de simple conveniencia. Además, es cierto porque sugiere que el artículo 84 -numeral 5- de la Ley 2381 de 2024 podría estar ordenando que las pensiones se graven con el impuesto de renta cuando superen 1000 UVT anuales. Esta podría ser una interpretación válida del artículo, especialmente porque aquel no especifica que el monto referido sea mensual. Además, el cargo es específico, porque explica cómo la interpretación antedicha, podría implicar el desconocimiento del artículo 48 Superior. Por último, dado que el cargo se presenta de manera persuasiva, cumple también con el requisito de la suficiencia.*

En mérito de lo expuesto, el suscrito Magistrado Sustanciador,

RESUELVE

PRIMERO.- Por las razones expuestas en esta providencia, **ADMITIR** la demanda radicada con el número D-15.989, presentada por la ciudadana Paloma Susana Valencia Laserna en contra la Ley 2381 de 2024, respecto del cargo primero (desconocimiento del artículo 157 de la Constitución Política); del cargo segundo (vulneración del artículo 48 de la Constitución por parte del artículo artículo 93 de la Ley 2381 de 2024); y del cargo tercero (vulneración del artículo 48 de la Constitución por parte del artículo 84.5 de la Ley 2381 de 2024).

SEGUNDO.- OFICIAR a los Secretarios Generales del Senado de la República y de la Cámara de Representantes para que cada uno, de acuerdo con sus competencias, en el término de 10 días, contado desde la notificación de esta providencia, remitan a la Corte, a través de la Secretaría General:

(i) La copia de las Gacetas del Congreso en donde se publicaron el proyecto de ley, los informes de ponencia para primer y segundo debates en cada una de las Cámaras, los textos aprobados en primero y segundo debate en cada una de las Cámaras y la conciliación si la hubo; y, la copia de las actas en las que se discutió el proyecto en cada una de las Cámaras, con las constancias de los votos depositados en cada fase del proceso legislativo hasta su culminación con la

²⁶ Cfr., Corte Constitucional. Auto 513 de 2017.

aprobación y ulterior sanción de la Ley 2381 de 2024;

(ii) Copia de las grabaciones en video y audio de dichas sesiones y la desgrabación de las mismas.

TERCERO.- Una vez se haya recibido la prueba antedicha, el Magistrado Sustanciador dispondrá, por auto, que se dé cumplimiento a las siguientes órdenes:

- A) **COMUNICAR** el inicio del proceso al Presidente de la República, al Presidente del Senado de la República, al Presidente de la Cámara de Representantes, al Ministro de Hacienda y Crédito Público, al Ministro de Salud y Protección Social, a la Ministra del Trabajo, a la Ministra de Igualdad y Equidad y al Director del Departamento Nacional de Planeación, para que, si lo consideran oportuno, presenten por escrito, dentro de los diez (10) días siguientes a la correspondiente comunicación, las razones que justifican la constitucionalidad de la Ley demandada.
- B) **FIJAR EN LISTA** este asunto por el término de diez (10) días para que cualquier ciudadano pueda intervenir por escrito con el fin de defender o impugnar la constitucionalidad de la ley demandada en la forma prevista en el artículo 7 del Decreto 2067 de 1991.
- C) Con fundamento en lo dispuesto en el artículo 13 del Decreto 2067 de 1991, **INVITAR** a participar de este proceso a la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia, por conducto de su presidenta; a la Sección Segunda del Consejo de Estado, por intermedio de su presidente; a la Defensoría del Pueblo; a la Administradora Colombiana de Pensiones - Colpensiones-; a la Asociación Colombiana de Administradoras de Fondos de Pensiones y de Cesantías -ASOFONDOS-; a la Organización Nacional Indígena de Colombia -ONIC-; al Consejo Regional Indígena del Cauca -CRIC-; al movimiento de autoridades indígenas del sur occidente -AISO-; al Proceso de Comunidades Negras -PCN-; a la Asociación Nacional de Afrocolombianos Desplazados -AFRODES-; a la Conferencia Nacional de Organizaciones Afrocolombianas -CNOA-; al Movimiento Nacional Cimarrón; al Coordinador Nacional Agrario -CNA-; a la Confederación de Trabajadores de Colombia CTC; a la Unión de Trabajadores de Colombia – UTC; a la Confederación General del Trabajo – CGT; a la Central Unitaria de Trabajadores de Colombia – CUT; a la Confederación Nacional de Trabajadores – CNT-; a la Confederación de Servidores Públicos y de los Servicios Públicos de Colombia – CSPC; a la Confederación de la Unión Sindical Colombiana del Trabajo - CTU USCTRAB; a la Federación Nacional Sindical Unitaria Agropecuaria - FENSUAGRO-; a la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos -ANUC-; a la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia - ANDI; al Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad -Dejusticia-; a la Fundación para la Educación Superior

y el Desarrollo -Fedesarrollo-; al Centro de Estudios Económicos -ANIF-; a la Academia Colombiana de Jurisprudencia; al Observatorio de la Seguridad Social de la Universidad de Antioquia; al Observatorio del Mercado Laboral y la Seguridad Social de la Universidad Externado de Colombia; al Observatorio Laboral de la Universidad del Rosario -LaboUR-; al Área de Derecho Laboral de la Universidad de Antioquia; al Instituto Colombiano de Derecho Tributario -ICDT- y al Observatorio Fiscal de la Universidad Javeriana. Para este efecto, podrán intervenir en el proceso sobre los aspectos que estimen relevantes, dentro de los diez (10) días siguientes al recibo de la correspondiente comunicación.

D) INVITAR a participar de este proceso, conforme al artículo 13 del Decreto 2067 de 1991, a los siguientes expertos: Mónica Cuervo Aparicio, Salomón Kalmanovitz, Silvio León Castaño, Diana Sofía Lozada Rebolledo, Mauricio Olivera González, Germán Ernesto Ponce Bravo, Fabio Enrique Pulido Ortiz, Julia Miranda Londoño, Clara Elena Reales y Mauricio Santamaría Salamanca. Para este efecto, y en caso de considerarlo pertinente, podrán intervenir en el proceso rindiendo su concepto técnico sobre la ley demandada y los cargos admitidos. La intervención se recibirá dentro de los diez (10) días siguientes al recibo de la correspondiente comunicación.

E) Por Secretaría General, DAR TRASLADO de la demanda a la Procuradora General de la Nación para que rinda el concepto a su cargo, en los términos del artículo 7 del Decreto 2067 de 1991.

CUARTO.- Todas las actuaciones referidas en los ordinales anteriores podrán realizarse por medio del uso de las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase.