

# REPÚBLICA DE COLOMBIA



## CORTE CONSTITUCIONAL

### AUTO

**Referencia:** Expedientes D-16137 y D-16142 AC

**Demandantes:** Marco Fidel Acosta Rico, David Gerardo Cote Rodríguez (D-16137) y Miguel Uribe Turbay (D-16142)

**Asunto:** Demandas 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”, y de los artículos 3 y 84.5 de dicha ley

**Magistrada sustanciadora:**

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA

Bogotá D.C., veintitrés (23) de octubre dos mil veinticuatro (2024)

La suscrita magistrada sustanciadora, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, profiere el presente auto, con fundamento en los siguientes

#### I. ANTECEDENTES

1. *Presentación de las demandas y normas demandadas.* Los días 12 y 15 de agosto de 2024, Marco Fidel Acosta Rico y David Gerardo Cote Rodríguez (D-16137), de un lado, y Miguel Uribe Turbay (D-16142), de otro, presentaron demandas de acción pública de inconstitucionalidad en contra de la totalidad 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”, por vicios de procedimiento en su formación. Además, los ciudadanos Acosta Rico y Cote Rodríguez demandaron la constitucionalidad del artículo 84.5 de dicha ley, por considerar que contrariaba “la protección especial de las pensiones como subsistema de seguridad social”<sup>1</sup>. A su vez, el accionante Uribe Turbay cuestionó la constitucionalidad del artículo 3 de la mencionada ley, al considerar que vulnera el derecho fundamental a la propiedad privada, en la medida en que prevé “la confiscación de los recursos del Régimen de Ahorro Individual Solidario”<sup>2</sup> (RAIS).

---

<sup>1</sup> Escrito de la demanda D-16137, pág. 33.

<sup>2</sup> Escrito de la demanda D-16142, pág. 17.

2. *Trámite procesal.* El 21 de agosto de 2024, la Sala Plena de la Corte Constitucional acumuló las demandas de la referencia y las repartió al magistrado Antonio José Lizarazo Ocampo. Mediante escrito de 5 de septiembre de 2024, el magistrado Lizarazo presentó impedimento para conocer de las demandas de la referencia. En la sesión de 11 de septiembre de 2024, la Sala Plena encontró fundados los impedimentos formulados por el magistrado Lizarazo y, en consecuencia, remitió los expedientes a la magistrada Paola Andrea Meneses Mosquera. En consecuencia, el 16 de septiembre del mismo año, la Secretaría de la Corte remitió las demandas al despacho de la magistrada sustanciadora.

3. *Inadmisión.* Mediante el auto de 30 de septiembre de 2024, la magistrada sustanciadora inadmitió las demandas de la referencia. Esto, por considerar que los cargos formulados en cada una de las demandas no satisfacían los requisitos de claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia.

4. *Notificación de la inadmisión.* Dicho auto fue notificado mediante estado de 2 de octubre de 2024, y su término de ejecutoria transcurrió entre los días 3, 4 y 7 de octubre de 2024. Lo anterior, según constancias de 8 y 9 de octubre de 2024, emitidas por la Secretaría General de la Corte Constitucional.

5. *Escritos de subsanación.* El 7 de octubre de 2024, Miguel Uribe Turbay (D-16142) presentó escrito para corregir la demanda. Luego, el 9 de octubre de 2024, Marco Fidel Acosta Rico y David Gerardo Cote Rodríguez (D-16137) presentaron escrito de subsanación de la demanda. A continuación, la magistrada sustanciadora se pronunciará sobre cada uno de los escritos.

## **II. CONSIDERACIONES**

### **(i) Expediente D-16137**

6. *Los demandantes presentaron la subsanación de la demanda de manera extemporánea.* La suscrita magistrada advierte que los ciudadanos Marco Fidel Acosta Rico y David Gerardo Cote Rodríguez presentaron la subsanación de la demanda por fuera del plazo previsto en el inciso 2º del artículo 6 del Decreto 2067 de 1991, razón por la cual la demanda será rechazada. El inciso 2º del artículo 6 del Decreto 2067 de 1991 dispone que “[c]uando la demanda no cumpla alguno de los requisitos previstos en el artículo segundo, se le concederán tres días al demandante para que proceda a corregirla señalándole con precisión los requisitos incumplidos. Si no lo hiciera en dicho plazo se rechazará. Contra el auto de rechazo, procederá el recurso de súplica ante la Corte”.

7. De acuerdo con la información allegada a este despacho por la Secretaría General de la Corte Constitucional, el auto inadmisorio fue notificado por estado el 2 de octubre de 2024, y su término de ejecutoria transcurrió entre los

días 3, 4 y 7 de octubre de 2024<sup>3</sup>. Luego, el 9 de octubre de 2024<sup>4</sup> los accionantes presentaron su escrito de subsanación, esto es, por fuera del término de ejecutoria del auto inadmisorio. En consecuencia, la magistrada sustanciadora rechazará la demanda D-16137 y ordenará que se le informe a los accionantes que contra la presente decisión procede el recurso de súplica.

**(ii) Expediente D-16142**

8. *Oportunidad.* La suscrita magistrada constata que el ciudadano Miguel Uribe Turbay presentó la subsanación de la demanda dentro de la oportunidad legal para ello<sup>5</sup>. Por tanto, será estudiada a efectos de determinar si subsanó las deficiencias advertidas en el auto de inadmisión.

9. *Metodología.* A juicio de la suscrita magistrada, el escrito de corrección de la demanda no subsanó todas las deficiencias advertidas en el auto de inadmisión, de modo que no satisface los requisitos para constituir un auténtico cargo de inconstitucionalidad. A continuación, la suscrita magistrada examinará la subsanación de cada uno de los pretendidos cargos formulados en la demanda, conforme a las falencias advertidas en el auto de 30 de septiembre de 2024. Habida cuenta de que el accionante no se refirió en particular a cada una de dichas falencias, sino que desarrolló nuevamente cada uno de los cargos, la magistrada sustanciadora (i) presentará los cargos formulados en los términos presentados en el escrito de corrección y (ii) analizará si la subsanación corrigió los yerros advertidos en el auto inadmisorio y si los nuevos argumentos que presentó el actor satisfacen los requisitos jurisprudenciales para estructurar cargos de inconstitucionalidad.

**A. Cargo primero: vulneración del artículo 157 de la Constitución “por medio de la transgresión del principio de publicidad”**

10. *Presentación del cargo.* El demandante sostiene que durante el trámite legislativo que culminó en la Ley 2381 de 2024, el Congreso de la República desconoció el principio de publicidad y, en consecuencia, vulneró el artículo 157 de la Constitución Política. Relata que el 14 de junio de 2024, durante el segundo debate del proyecto en la plenaria de la Cámara de Representantes, unos congresistas presentaron una proposición para “adoptar integralmente el

---

<sup>3</sup> Constancias secretariales de 8 y 9 de octubre de 2024, emitidas por la Secretaría General de la Corte Constitucional.

<sup>4</sup> De acuerdo con la constancia secretarial de 9 de octubre de 2024, los señores Marco Fidel Acosta Rico y David Gerardo Cote Rodríguez presentaron su escrito de corrección el 8 de octubre de 2024 a las 17:09 p.m., esto es, por fuera del horario laboral de la Corte Constitucional. Por esto, el documento se entiende presentado el día hábil siguiente, esto es, el 9 de octubre de 2024. Al respecto, la jurisprudencia constitucional ha precisado, de manera pacífica y reiterada, que los escritos presentados por fuera del horario de trabajo y de atención al público de la Corte Constitucional se entienden presentados el día hábil siguiente. *Cfr.* autos 635 de 2021, 1066 de 2021, 1188 de 2021, 1167 de 2022, 384 de 2023, 540 de 2023, 1135 de 2023, 2840 de 2023, 907 de 2024 y 942 de 2024.

<sup>5</sup> El demandante presentó su escrito de subsanación el 7 de octubre de 2024, esto es, dentro del término de ejecutoria del auto de 30 de septiembre de 2024.

texto aprobado por la plenaria del Senado”<sup>6</sup>. No obstante, los representantes a la cámara no conocían el texto del proyecto que fue aprobado por el Senado. El actor reconoce que el texto aprobado por el Senado fue publicado en la Gaceta 497 de 29 de abril de 2024. Sin embargo, en este caso el Congreso desconoció el principio de publicidad<sup>7</sup>, por las siguientes razones.

11. Primero, la sola publicación del texto aprobado en el Senado “no es suficiente para cumplir con el principio de publicidad”<sup>8</sup>. Esto, debido a que el texto que se estaba discutiendo era la reforma al sistema pensional, lo cual se trata “de una normativa de alta complejidad”<sup>9</sup>. Además, el texto que fue finalmente aprobado “contenía diferencias significativas con respecto al texto debatido en la Comisión”<sup>10</sup> de la Cámara.

12. Segundo, durante el debate en la Plenaria, las representantes Jennifer Pedraza y Catherine Juvinao manifestaron que, con la aprobación de la proposición para adoptar el texto aprobado en el Senado, la Cámara estaría desconociendo el principio de publicidad. En particular, resalta que la representante Juvinao manifestó que la Mesa Directiva de la plenaria de la Cámara certificó que “nadie entregó ninguna copia a ningún representante de la ponencia de Senado”<sup>11</sup> y denunció en su cuenta social de “X” que el “Gobierno Nacional” habría gastado más de un millón de pesos en fotocopias para entregar a los representantes el texto aprobado por el Senado. Sin embargo, de “repente se dio orden de no entregarlas y de someter a votación el texto de un solo pupitrazo”<sup>12</sup>.

13. Tercero, la jurisprudencia constitucional ha precisado que, para cumplir con el principio de publicidad, existe la obligación de “que se utilicen los medios de publicidad consagrados en la Ley 5 de 1992”<sup>13</sup>. Por esto, en su criterio, se debía (i) “repartir una copia de la Gaceta a los congresistas antes de empezar el debate”<sup>14</sup> o (ii) producir una “explicación oral por parte de alguno de los representantes que firmó la proposición”<sup>15</sup>, de manera específica y suficiente, para “ilustrar adecuadamente a los congresistas sobre el contenido integral de los textos objeto de aprobación”<sup>16</sup>. Sin embargo, tal y como lo denunciaron las congresistas Pedraza y Juvinao, esto no ocurrió. Por el contrario, lo cierto es que la proposición fue radicada el mismo día que se estaba debatiendo el proyecto de ley y, aproximadamente 54 minutos después, fue aprobada por la plenaria.

---

<sup>6</sup> Escrito de corrección de la demanda, pág. 6.

<sup>7</sup> Ib., pág. 7.

<sup>8</sup> Ib.

<sup>9</sup> Ib.

<sup>10</sup> Ib.

<sup>11</sup> Ib., pág. 8.

<sup>12</sup> Ib., pág. 9.

<sup>13</sup> Ib., pág. 10.

<sup>14</sup> Ib.

<sup>15</sup> Ib.

<sup>16</sup> Ib.

14. Por estas circunstancias, el demandante afirma que “los congresistas no tenían conocimiento específico y detallado sobre el contenido del texto aprobado en Senado para poder tomar la decisión de adoptarlo, o no, dicho texto”<sup>17</sup>, en tanto “hasta esa hora solo se había puesto a consideración y votación de la plenaria de la Cámara de representantes el articulado propuesto en la ponencia positiva que había sido aprobada el día 13 de junio del 2024”<sup>18</sup>. Además, reitera que la ponencia aprobada por la Comisión de la Cámara tenía más de 30 cambios al texto aprobado en el Senado, de modo que los representantes a la Cámara se prepararon para un debate con un texto muy distinto al aprobado en el Senado. En su criterio, y contrario a lo señalado en el auto inadmisorio, la sola publicación del texto en la Gaceta del Congreso no implica que los congresistas lo conocieran, en tanto “hay pruebas de que los congresistas no tuvieron conocimiento previo del texto aprobado en Senado y no tenían por qué tenerlo, puesto que su labor era debatir la ponencia que se estaba discutiendo”<sup>19</sup>.

15. Cuarto, el trámite legislativo que culminó en la Ley 2381 de 2024 desconoció el principio de publicidad, en los términos señalados por la jurisprudencia constitucional. De acuerdo con el actor, la Corte “ha brindado una guía con 8 pasos que se deben seguir para demostrar que se vulneró el principio de publicidad”<sup>20</sup>. Dentro de ellos se encuentra, entre otros, “[e]l empleo de varios instrumentos puede satisfacer las exigencias que se adscriben al principio de publicidad”<sup>21</sup> como “la divulgación en la Gaceta del Congreso”<sup>22</sup>.

16. En su criterio, estos 8 pasos no se cumplieron, porque (i) “en el mejor de los casos, había un conocimiento parcial del texto aprobado por el Senado”<sup>23</sup> por parte de los representantes, habida cuenta de que “no les fue entregado el texto antes de aprobar la proposición sustitutiva, como engañosamente lo estipular (sic) en el texto de la proposición”<sup>24</sup>; (ii) contrario a lo señalado por el auto inadmisorio, la publicación del texto en la Gaceta del Congreso es insuficiente, y “[e]xiste una necesidad de utilizar los medios señalados en la ley 5 de 1992 para publicar lo que se va a discutir y luego votar”<sup>25</sup>, lo cual en este caso no ocurrió<sup>26</sup>; (iii) no hubo una explicación oral por parte de los representantes que firmaron la proposición o de alguno de los ponentes del Senado de la República<sup>27</sup>; (iv) la reforma pensional implicó un “cambio

---

<sup>17</sup> Ib., pág. 10.

<sup>18</sup> Ib.

<sup>19</sup> Ib., pág. 11.

<sup>20</sup> Ib.

<sup>21</sup> Ib.

<sup>22</sup> Ib.

<sup>23</sup> Ib., pág. 13.

<sup>24</sup> Ib.

<sup>25</sup> Ib.

<sup>26</sup> Ib. El accionante insistió en que “como lo mencionaron representantes que participaron del debate, no se cumplió con ningún medio para dar a conocer el texto de Senado”.

<sup>27</sup> Ib. A juicio del demandante, esto “implica que no hubo ningún grado de especificidad y suficiencia para ilustrar adecuadamente a los congresistas sobre el contenido integral de los textos objeto de aprobación”.

completo”<sup>28</sup> del sistema normativo de pensiones, por lo que “los requerimientos de conocimiento cierto son altos”<sup>29</sup>; (v) la vulneración del principio de publicidad comporta la violación del principio de consecutividad, porque “se dio la aprobación de la Ley sin que se diera uno de [los] debates”<sup>30</sup>; (vi) no se distribuyó una copia del texto aprobado a los congresistas, tampoco se hizo una explicación de la proposición y no hubo opiniones que permitieran ilustrar a la plenaria del contenido de lo que se estaba sometiendo a su consideración; (vii) la proposición, de nuevo, no fue explicada por los congresistas que la presentaron, y (viii) en conclusión, “la aprobación de un texto desconocido, indeterminado e implícito constituye una actuación que afecta el componente deliberativo propio de la actividad legislativa”<sup>31</sup>.

17. *Análisis del cargo.* La magistrada sustanciadora considera que el demandante no subsanó los yerros advertidos en el auto inadmisorio y, además, los nuevos argumentos que formula no cumplen con los requisitos desarrollados por la jurisprudencia para estructurar un verdadero cargo de inconstitucionalidad, como se explica a continuación.

18. *El cargo carece de claridad.* En el auto inadmisorio el despacho le indicó al demandante que no era claro (i) su reproche, en tanto censuraba de manera simultánea múltiples irregularidades que habrían ocurrido durante el trámite legislativo y vulnerarían distintos principios constitucionales; (ii) el parámetro de control, porque mencionaba de manera indistinta múltiples normas constitucionales y de tratados internacionales presuntamente vulneradas, y (iii) el pretendido cargo, por cuanto estaba sustentado a partir de argumentos circulares y hacía afirmaciones que podrían ser contradictorias e ininteligibles.

19. En su escrito el demandante subsanó parcialmente las deficiencias advertidas respecto del requisito de claridad. Esto, porque precisó de manera clara y precisa cuál es el parámetro de control que propone y prescindió de los argumentos circulares y las afirmaciones ininteligibles contenidas en la demanda original. Asimismo, el actor limitó su reproche al presunto desconocimiento del principio de publicidad. Esto, a pesar de que, al momento de exponer las razones por las que su pretendido cargo satisfacía los requisitos previstos por el artículo 2 del Decreto 2067 de 1991, indicó que era claro “en la medida que expone cómo la vulneración del principio democrático afecta la validez del proceso legislativo”<sup>32</sup>.

20. Sin embargo, el despacho considera que el accionante presenta nuevos argumentos que son *prima facie* contradictorios. Por un lado, el demandante reconoce que en la Gaceta 497 de 29 de abril de 2024 fue publicado el texto aprobado por la plenaria del Senado. Asimismo, indica que la jurisprudencia constitucional ha precisado que la divulgación del texto aprobado permite

---

<sup>28</sup> Ib.

<sup>29</sup> Ib.

<sup>30</sup> Ib.

<sup>31</sup> Ib., pág. 14.

<sup>32</sup> Ib.

satisfacer las exigencias adscritas al principio de publicidad. De otro lado, afirma -de manera genérica y vaga- que durante el trámite legislativo que aprobó la ley demandada esto no bastaba y debían adoptarse otras medidas para garantizar el conocimiento del texto por parte de los congresistas. Incluso, menciona que, “en el mejor de los casos, había un conocimiento parcial del texto aprobado por el Senado”<sup>33</sup>, habida cuenta de que “no les fue entregado el texto antes de aprobar la proposición sustitutiva, como engañosamente lo estipula en el texto de la proposición”<sup>34</sup>.

21. De esta manera, no es claro por qué no se cumplió con el principio de publicidad o este se cumplió de manera *insuficiente*, pues el propio actor pareciera señalar que, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, la publicación del texto en la Gaceta del Congreso es un mecanismo idóneo para el cumplimiento de dicha garantía. A pesar de ello insiste en que el requisito de publicidad no fue cumplido, lo que se muestra *prima facie* contradictorio. Por esta razón, persisten las falencias relativas al requisito de *claridad*.

22. *El cargo carece de certeza.* En el auto inadmisorio, el despacho le señaló al actor que su cargo no era cierto, porque sustentaba su acusación en interpretaciones subjetivas de las normas y en inferencias sobre las irregularidades que denuncia. En concreto, el demandante (i) afirmó que la norma se aprobó sin que se hubiera llevado a cabo uno de los debates que exige el artículo 157 de la Constitución Política, lo cual no necesariamente era así, y (ii) sustentó su acusación en inferencias personales según las cuales los congresistas no conocían el texto aprobado por el Senado, no existía constancia de la lectura y distribución de la Gaceta 497 de 29 de abril de 2024, y se les impuso a los congresistas un texto que no habían estudiado.

23. En el escrito de corrección, el demandante no subsanó las falencias advertidas en el auto inadmisorio. Por una parte, el demandante insistió -aunque en menor medida- en que la norma fue aprobada sin que se diera uno de los debates. Sin embargo, como se expuso en el auto inadmisorio, el hecho de que “no se hubiera cumplido con obligaciones relacionadas con la publicidad de los textos discutidos o que la deliberación hubiera sido deficitaria, no implica necesariamente que el debate y la votación no se hubieran llevado a cabo”. En cualquier caso, el accionante explicó que esta presunta irregularidad sería objeto de análisis en su pretendido cargo segundo.

24. Por otra, el actor nuevamente sustentó su cargo en inferencias personales, según las cuales los congresistas no habían conocido el texto previamente aprobado por el Senado. En efecto, si bien el actor reproduce algunas intervenciones y denuncias presentadas por representantes a la Cámara, ninguna de estas da cuenta de que los congresistas no conocieran el texto aprobado. Esto es así, porque de las pruebas aportadas por el actor es posible advertir que (i) ningún congresista manifestó expresamente no tener conocimiento del texto

---

<sup>33</sup> Ib., pág. 13.

<sup>34</sup> Ib.

aprobado por el Senado y (ii) estas demostrarían, a lo sumo, que no se les entregó una copia del texto. Por esto, el demandante nuevamente sustenta su cargo a partir de una inferencia personal: que los congresistas no conocían el texto que terminaron aprobando.

25. Finalmente, el actor presenta nuevos argumentos en los que parecería asignar un contenido al principio de publicidad y a la Ley 5 de 1992 que no se desprende razonablemente de su texto. Esto, porque el actor señala de manera categórica que existe “una necesidad de utilizar los medios señalados en la Ley 5 de 1992 para publicar lo que se va a discutir y luego votar”. Asimismo, el actor parece sugerir que esto implica que se debía (i) “repartir una copia de la Gaceta a los congresistas antes de empezar el debate” o (ii) producir una “explicación oral por parte de alguno de los representantes que firmó la proposición”. No obstante, ningún artículo de la Ley 5 de 1992 identificado por el actor parece acarrear tal exigencia o, cuando menos, el accionante no pone de presente las disposiciones de las que se desprenderían. En consecuencia, esta parece ser una interpretación subjetiva de la norma que propone como parámetro de control que excedería su alcance. Por esta razón, los yerros advertidos de cara al requisito de *certeza* persisten.

26. *El cargo carece de especificidad.* En el auto inadmisorio, la magistrada sustanciadora solicitó al demandante que presentara argumentos precisos y concretos que dieran cuenta de que (i) la Constitución Política exige que los ponentes expliquen la proposición de adoptar el texto aprobado por otra cámara; (ii) el hecho de que se hubiera publicado el texto aprobado por el Senado días antes del debate en la Plenaria de la Cámara no hubiera permitido que los representantes estudiaran y conocieran su contenido; (iii) la supuesta falta de publicidad invalidara la votación e implicara que el debate no existiera; (iv) la supuesta falta de publicidad afectara el principio democrático; (v) la Constitución prohíbe que una cámara adopte el texto aprobado por otra. Asimismo, la suscrita magistrada indicó que el actor debía tener en cuenta el contexto de la proposición aprobada el 14 de junio de 2024<sup>35</sup>.

27. En el escrito de corrección, el actor subsanó parcialmente los yerros advertidos en el auto inadmisorio. Esto es así, porque si bien prescindió de la mayoría de los argumentos relacionados con los principios de consecutividad y democrático, lo cierto es que mantuvo argumentos abstractos y generales que impiden demostrar una oposición entre la norma acusada y la Constitución.

28. De un lado, el demandante sigue sin explicar las razones por las cuales el hecho de que se hubiera publicado el texto aprobado por el Senado días antes del debate en la Plenaria de la Cámara no hubiera permitido que los representantes estudiaran y conocieran su contenido. En efecto, en su nuevo escrito el actor no expone ninguna razón para justificar lo anterior. En particular, el mismo accionante indicó que se habían hecho algunas modificaciones al texto aprobado por el Senado de la República. De hecho, el actor se limitó a afirmar

---

<sup>35</sup> Auto inadmisorio de 30 de septiembre de 2024, págs. 18 y 24.

que los congresistas “no tuvieron conocimiento previo del texto aprobado en Senado y no tenían por qué tenerlo, puesto que su labor era debatir la ponencia que se estaba discutiendo”<sup>36</sup>. Además, no tuvo en cuenta que, como lo indicó el despacho en el auto de inadmisión, la proposición aprobada por la mayoría de la plenaria de la Cámara de Representantes sugería que los representantes a la cámara conocían con antelación el proyecto de ley aprobado por el Senado de la República, habida cuenta de su publicación en la Gaceta 497 de 2024, y así fue aprobado por la mayoría de los representantes<sup>37</sup>.

29. De otro lado, el actor presenta nuevos argumentos que tampoco satisfacen el requisito de especificidad. El actor aduce, de manera vaga y genérica, que la sola publicación del texto aprobado en la gaceta es insuficiente para agotar el principio de publicidad. Empero, presenta argumentos contradictorios con su tesis y no explica de ninguna manera por qué el principio de publicidad exige, además de que se publique en la Gaceta del Congreso, que esta debe repartirse a los congresistas y exponerse verbalmente en la plenaria para adoptar su texto. Además, el demandante tampoco señala por qué, en este caso preciso y concreto, el hecho de que la información hubiera estado disponible en la Gaceta del Congreso y en los medios oficiales era “insuficiente”. Lo anterior máxime cuando la jurisprudencia citada por el propio accionante indica que la divulgación del texto en la Gaceta del Congreso satisface las exigencias adscritas al principio de publicidad<sup>38</sup>. En consecuencia, persisten las falencias advertidas respecto del requisito de *especificidad*.

30. *El cargo carece de suficiencia.* En el auto de inadmisión, se indicó a la parte actora que, debido a la falta de *claridad, certeza y especificidad*, sus argumentos no generaban una duda inicial sobre la constitucionalidad de norma demandada. Habida cuenta de que los yerros anotados en dicha providencia, de cara a los requisitos de *claridad, certeza, y especificidad* no fueron corregidos, y en atención a la presunción de constitucionalidad de que gozan las leyes, la suscrita magistrada encuentra que la falta de *suficiencia* también se mantiene.

## **B. Cargo segundo: vulneración de los principios de consecutividad e identidad flexible**

31. *Presentación del cargo.* El demandante argumenta que durante el trámite legislativo que culminó en la Ley 2381 de 2024, el Congreso de la República transgredió el principio de consecutividad, consagrado en el artículo 157 de la Constitución Política. Considera que “la plenaria de la Cámara de Representantes omitió su labor de debatir y votar los textos que le son propuestos, vulnerando así el principio de consecutividad”<sup>39</sup>. En primer lugar, sostiene que “una de las justificaciones para aprobar la proposición que acogía

---

<sup>36</sup> Escrito de corrección de la demanda, pág. 11.

<sup>37</sup> Auto de inadmisión de 30 de septiembre de 2024, págs. 18 y 24.

<sup>38</sup> Escrito de corrección de la demanda, pág. 12.

<sup>39</sup> *Ib.*, págs. 16 y 17.

el texto del Senado era la falta de tiempo”<sup>40</sup>. No obstante, lo cierto es que “faltaban 6 días para que se acabara la legislatura y la Ley 5 del 92 permite que el Congreso sesione los 7 días de la semana, por lo que la plenaria de la Cámara todavía contaba con tiempo para aprobar la Reforma, y no delegar sus competencias en el Senado de la República”<sup>41</sup>.

32. En segundo lugar, reiteró que la ponencia que aprobó la Comisión Séptima de la Cámara “tenía cambios en 24 artículos respecto a lo aprobado en la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes, la cual, por su parte, había hecho algunos más de 30 cambios al texto aprobado en el Senado de la República. Dentro de los artículos con cambios se encontraban el 5, 6, 8, 13, 14, 18, 19, 22, 24, 25, 26, 37, 49, 50, 52, 65, 73, 74, 76, 77, 82, 86, 93, 95”<sup>42</sup>. No obstante, durante el debate en la plenaria de la cámara, se presentaron una serie de hechos que “permiten asegurar que se eludió el debate”<sup>43</sup>:

33. Primero, algunos congresistas presentaron una proposición en la que solicitaron a la plenaria de la Cámara acoger el texto aprobado en la plenaria del Senado. Ante esto, 26 congresistas “intervinieron manifestando sus posturas a favor y en contra de acoger el texto aprobado por el Senado”<sup>44</sup>. Algunos de ellos, expresaron su desacuerdo con la proposición, pues aceptarla implicaba que la Cámara de Representantes no cumpliría con su trabajo y sus funciones<sup>45</sup> y “destruir el modelo bicameral adoptado por nuestra Constitución”<sup>46</sup>.

34. Segundo, de manera previa a la aprobación de la proposición, la plenaria de la Cámara sólo había discutido el artículo 94 del Proyecto y los artículos sin proposiciones. Esto implica que “no se había debatido casi la totalidad de los artículos que debían generar un debate profundo por parte de los Representantes”<sup>47</sup>.

35. Tercero, la proposición se aprobó sin que hubiera una deliberación previa de los aspectos generales del proyecto y de las proposiciones radicadas por los congresistas. De acuerdo con el actor, la jurisprudencia de la Corte ha precisado que es posible adoptar textos aprobados previamente por otra cámara, en tanto exista una “una explicación detallada por parte de los coordinadores ponentes del proyecto”<sup>48</sup> y “una exposición de las diferencias existentes entre los textos propuestos”<sup>49</sup>. No obstante, en este caso, ni siquiera hubo “una explicación somera de lo aprobado en el Senado”<sup>50</sup>.

---

<sup>40</sup> *Ib.*, pág. 17.

<sup>41</sup> *Ib.*

<sup>42</sup> *Ib.*

<sup>43</sup> *Ib.*, pág. 18.

<sup>44</sup> *Ib.*

<sup>45</sup> Estas fueron las intervenciones de los representantes Andrés Forero, Octavio Cardona, Juan Sebastián Gómez, Jorjue Alexander Quevedo y Carolina Giraldo.

<sup>46</sup> *Ib.*

<sup>47</sup> *Ib.*

<sup>48</sup> *Ib.*, pág. 20.

<sup>49</sup> *Ib.*

<sup>50</sup> *Ib.*

36. Cuarto, el vicepresidente de la Cámara de Representantes declaró de manera irregular la suficiente ilustración de la proposición, por lo que cercenó la posibilidad “de que se continuara discutiendo esa propuesta y consolidó la elusión del debate alegada en este caso”<sup>51</sup>. Esto, porque la declaró (i) cuando solamente habían participado “26 representantes, menos del 15% del total de los miembros de la plenaria”<sup>52</sup>; (ii) pese a que varios congresistas “alzaron su voz y levantaron el brazo pidiendo que les permitieran continuar interviniendo en el tema”<sup>53</sup> lo cual a su vez desconoció “los requisitos establecidos en la Ley 5 de 1992”<sup>54</sup> y la jurisprudencia constitucional, y (iii) a pesar de que no habían transcurrido “más de tres horas o más de dos sesiones”, como lo exige la Ley 5 de 1992. En su criterio, “la Mesa Directiva de la corporación, de manera arbitraria e ilegal, suspendió súbitamente las intervenciones que estaban realizando los Representantes sobre la proposición referida alegando una suficiente ilustración sin que se hubiese cumplido el tiempo requerido”<sup>55</sup>.

37. Quinto, en la plenaria del 14 de junio, “no se discutieron las más de 500 proposiciones que había radicadas en la Secretaría General”<sup>56</sup>, sino que además no se explicaron ni debatieron, de nuevo, “las diferencias entre el texto propuesto en la ponencia de segundo debate en la Cámara de Representantes y el texto aprobado por la plenaria del Senado de la República”<sup>57</sup>.

38. *Análisis del cargo*. La magistrada sustanciadora considera que el demandante subsanó los yerros advertidos en el auto inadmisorio, razón por la cual el cargo suscita un debate constitucionalidad sustantivo. En efecto, el cargo es *claro*, porque el contenido de la censura se comprende, en la medida en que el demandante sostiene que la manera en que fue aprobada la iniciativa por parte de la plenaria de la Cámara de Representantes configuró una elusión del debate y, por ende, no se habrían cumplido con las exigencias materiales propias del principio de consecutividad<sup>58</sup>. Asimismo, el cargo es *cierto*, en tanto se acredita, mediante la descripción del trámite legislativo, los supuestos fácticos sobre los que se edifica la censura. Además, estos supuestos corresponden, cuando menos a partir de un estudio preliminar, al procedimiento de discusión y aprobación de la ley demandada.

39. El cargo cumple con el requisito de *pertinencia* puesto que la acusación, en sus aspectos principales, se funda en una oposición objetiva y verificable entre la Constitución, en particular las reglas que regulan el trámite legislativo, y la forma como ese trámite se adelantó en el caso de ley acusada. La censura,

---

<sup>51</sup> Ib.

<sup>52</sup> Ib.

<sup>53</sup> Ib.

<sup>54</sup> Ib.

<sup>55</sup> Ib.

<sup>56</sup> Ib.

<sup>57</sup> Ib.

<sup>58</sup> El despacho advierte que el demandante enunció como segundo cargo el presunto desconocimiento de los principios de consecutividad e identidad flexible. Sin embargo, en el desarrollo del cargo se centró en la presunta vulneración del principio de consecutividad.

a su turno, está basada en argumentos que cumplen el requisito de *especificidad*, en tanto se identifica cuando menos una razón particular y discernible que estructura el cargo, a saber, que la presunta elusión del debate en la plenaria de la Cámara de Representantes ocasionaría el incumplimiento de los supuestos fácticos para acreditar el principio de consecutividad. Finalmente, los cuestionamientos planteados en el cargo generan *prima facie* una duda mínima acerca de la exequibilidad del trámite legislativo, en tanto de acreditarse las condiciones para ello, indudablemente la elusión del debate es un aspecto con significación constitucional en cuanto a la validez de dicho procedimiento legislativo. En ese orden de ideas, la demanda cumple con el requisito de *suficiencia*.

**C. Cargo tercero: vicio de fondo del artículo 3 por vulneración del derecho fundamental a la propiedad privada, por la confiscación de los recursos del Régimen de Ahorro Individual Solidario**

40. *Presentación del cargo.* El demandante considera que el artículo 3 de la Ley 2381 de 2024 vulnera el derecho fundamental a la propiedad privada contenido en el artículo 58 de la Constitución, así como los artículos 17 de la Declaración Universal de los Derechos humanos (“DUDH”) y 21 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (“CADH”). Esto, porque tal disposición dispone que “quienes devenguen hasta 2,3 salarios mínimos mensuales legales pasarán a cotizar en Colpensiones. Esto quiere decir que, quienes tengan su dinero ahorrado en un fondo privado, deberán pasarlo a un fondo público”<sup>59</sup>.

41. En su criterio, la transferencia forzosa “constituye una confiscación porque despoja a los individuos de la propiedad de sus aportes futuros”<sup>60</sup>. Lo anterior, por cuando “el cambio de régimen impide que los cotizantes puedan seguir acumulando sus ahorros en cuentas individuales, obligándolos a contribuir a un fondo público”<sup>61</sup>. Además, esto tiene una “implicación financiera directa para los afiliados” y también “impacta negativamente a quienes aun cuando no alcanzaron a pensionarse, contaban con la devolución de los saldos ahorrados durante toda su vida, con los respectivos rendimientos”<sup>62</sup>. Esto último, porque el hecho de que “los afiliados no tienen opción de que se les devuelva su ahorro, constituye una violación de su derecho a disponer de su propiedad”<sup>63</sup>.

42. *Análisis del cargo.* La magistrada sustanciadora considera que el demandante no subsanó los yerros advertidos en el auto inadmisorio y, además, los nuevos argumentos que formula no cumplen con los requisitos desarrollados

---

<sup>59</sup> Ib., pág. 23.

<sup>60</sup> Ib., pág. 24.

<sup>61</sup> Ib.

<sup>62</sup> Ib.

<sup>63</sup> Ib.

por la jurisprudencia para estructurar un verdadero cargo de inconstitucionalidad, como se explica a continuación.

43. *El cargo es claro.* En el auto inadmisión el despacho le señaló al actor que su cargo no era claro, porque no determinaba con exactitud cuál era el parámetro de control presuntamente vulnerado por la norma demandada. Además, el accionante no explicó con precisión cuál era la disposición acusada, pues, aunque dirigía su reproche contra la totalidad del artículo 3 de la Ley 2381 de 2024, parecía cuestionar solo una parte de la referida disposición. En el escrito de corrección el actor subsanó las falencias advertidas en el auto inadmisorio. Esto, porque (i) precisó que su cargo iba dirigido a demostrar un presunto desconocimiento del artículo 58 de la Constitución Política, así como de algunas disposiciones de la DUDH y la CADH; y (ii) afirmó que su reproche recaía sobre el numeral 3 del artículo 3 de la Ley 2381 de 2024. Por esto, subsanó los reparos advertidos de cara al requisito de *claridad*.

44. *El cargo carece de certeza.* En el auto de inadmisión, la magistrada sustanciadora advirtió que el cargo no era cierto, porque el actor sustentaba su acusación en interpretaciones personales sobre la norma demandada. En concreto, las premisas bajo las cuales estructuró su cargo, al menos en principio carecían de certeza, en tanto (i) los afiliados no pueden disponer libremente de sus ahorros y, en todo caso, el accionante tampoco explicó si alguna de las normas que regulan el sistema pensional lo permite; (ii) la norma demandada no implicaba una expropiación *de facto*, pues de ninguna manera habilita a desconocer la titularidad de los aportes que hacen los afiliados, y (iii) la norma acusada -en sí misma- no impide que los afiliados puedan acceder a la devolución de sus aportes.

45. En el escrito de corrección, el actor insistió en los argumentos presentados originalmente en la demanda, sin exponer razones adicionales que sustenten las premisas en las que fundó su pretendido cargo. La suscrita magistrada reconoce que el actor prescindió de los argumentos relacionados con la libre disposición de los aportes de los afiliados. Sin embargo, reiteró que la transferencia forzosa es una confiscación porque “despoja a los individuos de la propiedad de sus aportes futuros” y se les impide que se les devuelva su ahorro. Nuevamente, el actor sustenta su acusación en una interpretación subjetiva de la norma. Lo anterior, en tanto la norma acusada no habilita de ninguna manera a desconocer los aportes de los afiliados y tampoco, en sí misma, impediría que puedan acceder a la devolución de sus aportes. Al respecto, el despacho reitera que el artículo demandado solo dispone que el componente de prima media del pilar contributivo “[e]stá integrado por todas las personas afiliadas al sistema y recibirá las cotizaciones por parte de los ingresos base de cotización entre un (1) smlmv y hasta dos punto tres (2.3) smlmv”. Por lo anterior, las falencias de cara al requisito de *certeza* persisten.

46. *El cargo carece de especificidad.* En el auto de inadmisión, el despacho señaló que el cargo no era específico porque el actor no explicó, con argumentos

precisos y concretos, (i) si la Constitución prohíbe que la Ley determine un monto a partir del cual los afiliados deben permanecer a un determinado régimen de pensiones y cómo ello afecta el derecho a la propiedad; (ii) de qué manera la Constitución prohíbe que se usen recursos de los afiliados para financiar pensiones futuras; (iii) por qué la supuesta implicación financiera para los afiliados es inconstitucional; (iv) cómo la norma acusada impide a los usuarios disponer de sus aportes y que se les devuelvan sus saldos, y de qué manera esto vulnera normas de rango constitucional; (v) por qué los instrumentos de derecho internacional a los que apela son parámetro de constitucionalidad y (vi) de qué manera la norma demandada *expropia* los recursos de los afiliados.

47. En el escrito de corrección, el demandante sigue sin presentar argumentos precisos y concretos que den cuenta de los cuestionamientos indicados desde el auto inadmisorio de la demanda. Por el contrario, como se advirtió, el actor reitera los mismos argumentos presentados en la demanda original -salvo algunas afirmaciones de las cuales prescindió-. Tales argumentos no presentan razones concretas que den cuenta de manera específica de una oposición entre la norma acusada y la Constitución Política. Por esto, las falencias frente al requisito de *especificidad* persisten.

48. *El cargo es pertinente.* En el auto inadmisorio, la magistrada sustanciadora le indicó al actor que el cargo no era pertinente, porque se basaba en un mero juicio de conveniencia. Lo anterior, por cuanto su argumentación iba orientada a cuestionar la manera como el Legislador optó por regular los ingresos a partir de los cuales debían afiliarse a un determinado sistema de pensiones y en las razones por las cuales un régimen sería mejor que otro. En el escrito de corrección, el actor prescindió de las afirmaciones que el despacho sustanciador estimó como impertinentes. Por esto, la argumentación formulada por el actor no es de mera legalidad o conveniencia.

49. *El cargo carece de suficiencia.* En el auto de inadmisión, el despacho indicó a la parte actora que, debido a la falta de *claridad, certeza, pertinencia y especificidad*, sus argumentos no generaban una duda inicial sobre la constitucionalidad de la norma demandada. Habida cuenta de que los yerros anotados en dicha providencia, de cara a los requisitos de *certeza* y de *especificidad* persisten, y en atención a la presunción de constitucionalidad de que gozan las leyes, la suscrita magistrada encuentra que la falta de *suficiencia* también se mantiene.

50. En atención a las consideraciones antes expuestas, la suscrita magistrada encuentra que en la demanda D-16142, el accionante corrigió las deficiencias advertidas en el auto de 30 de septiembre de 2024, exclusivamente respecto del cargo segundo. En consecuencia, admitirá la mencionada demanda solo por esa censura y rechazará las demás, conforme a lo dispuesto en el artículo 6 del Decreto 2067 de 1991.

En mérito de lo expuesto,

## **RESUELVE**

**PRIMERO. RECHAZAR** la demanda D-16137 interpuesta 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”.

**SEGUNDO. ADMITIR** la demanda D-16142, interpuesta 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”. Ello exclusivamente respecto del cargo segundo contenido en la demanda y relativo a la presunta vulneración del principio de consecutividad del trámite legislativo.

**TERCERO. ORDENAR** que se informe a los demandantes que contra las decisiones de rechazo contenidas en los resolutivos primero y segundo procede el recurso de súplica, en los términos del artículo 6 del Decreto 2067 de 1991.

**CUARTO. ARCHIVAR** el expediente D-16137, si el término para interponer el recurso de súplica expira en silencio.

**QUINTO.** Ejecutoriada la presente decisión, en relación específica con la demanda D-16142 y respecto del único cargo admitido, **DECRETAR** la práctica de las siguientes pruebas, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 10 del Decreto 2067 de 1991:

**5.1. OFICIAR** a los secretarios generales del Senado de la República y de la Cámara de Representantes, para que, en el término de diez (10) días contados a partir del día siguiente a la notificación de este auto, envíen a esta Corte copia completa y en medio electrónico del expediente legislativo correspondiente al proyecto que culminó con la aprobación de la Ley 2381 de 2024, con los siguientes documentos:

- a) Copia de la Gaceta del Congreso de la República en la que fue publicado el texto original del proyecto de ley, junto con la respectiva exposición de motivos.
- b) Copia de las Gacetas del Congreso de la República en las que fueron publicadas las ponencias para primer debate en las respectivas comisiones.
- c) Copia de las Gacetas del Congreso de la República en las que fueron publicadas las ponencias para segundo debate en las plenaria.
- d) Copia de las Gacetas del Congreso de la República en las que fueron

publicadas las actas de las sesiones de las comisiones que dan cuenta del anuncio del debate y aprobación del proyecto de ley.

- e) Copia de las Gacetas del Congreso de la República en las que fueron publicadas las actas de las sesiones plenarias que dan cuenta del anuncio del debate y aprobación del proyecto de ley.
- f) Copias de las Gacetas del Congreso de la República en las que fueron publicadas las actas de las sesiones de las Comisiones que dan cuenta del debate y de la votación.
- g) Copia de las Gacetas del Congreso de la República donde fueron publicadas las actas de las sesiones plenarias que dan cuenta del debate y de la votación.
- h) Copia de las Gacetas del Congreso de la República en las que fue publicado el texto completo aprobado en comisiones.
- i) Copia de la Gacetas del Congreso de la República en las que fue publicado el texto completo aprobado en plenarias.

**5.2. OFICIAR** a los secretarios generales del Senado de la República y de la Cámara de Representantes, para que dentro del término máximo de diez (10) días contados a partir de la notificación de este auto, remitan a esta Corte certificación, en soporte electrónico, sobre los siguientes trámites relativos al proyecto que culminó con la aprobación de la Ley 2381 de 2024:

- a) La fecha de la publicación en la Gaceta del Congreso del texto original, junto con la correspondiente exposición de motivos, conforme al artículo 144 de la Ley 5ª de 1992.
- b) La fecha de la publicación en la Gaceta del Congreso de la ponencia para primer debate, según dispone el artículo 156 de la Ley 5ª a de 1992.
- c) En caso de que se hubiese dado aplicación al artículo 142.20 de la Ley 5ª de 1992, allegar la constancia de que la ponencia fue distribuida antes del inicio de los debates y fue recibida por los congresistas.
- d) El cumplimiento del anuncio de votación previsto en el artículo 8 del Acto Legislativo 1 de 2003, con la información detallada acerca de la fecha en la que se efectuaron todos los anuncios, el día en que se llevaron a cabo todas las votaciones, así como el número y la fecha de las actas y de las Gacetas del Congreso en las que constan dichas actuaciones.
- e) Los debates que se llevaron a cabo para la discusión y la aprobación del proyecto de ley, además de especificar la fecha de las sesiones

correspondientes; el *quórum* deliberatorio y decisorio, con indicación del número de integrantes que lo conformaron al votar el proyecto en las distintas etapas, así como de las mayorías y de las votaciones públicas y nominales con las cuales se discutió y aprobó el proyecto de ley en comisiones y plenarias.

- f) El tiempo que transcurrió entre el primer debate en la comisión y el segundo debate en la plenaria, así como entre la aprobación del proyecto en el Senado de la República y el inicio del debate en la Cámara de Representantes.
- g) El número de congresistas que integran cada una de las comisiones constitucionales segundas de Senado y Cámara, así como de las plenarias de ambas corporaciones.

**SEXTO.** Vencido el período probatorio y recibidas las pruebas solicitadas, **FIJAR** en lista la norma acusada en la Secretaría General de la Corte Constitucional, por el término de diez (10) días, para los fines previstos en los artículos 242.1 de la Constitución Política y 7.2 del Decreto 2067 de 1991.

**SÉPTIMO.** De manera simultánea a la fijación en lista, **CORRER TRASLADO** a la Procuradora General de la Nación por el término de treinta (30) días, para que rinda el concepto de rigor, conforme al artículo 7 del Decreto 2067 de 1991.

**OCTAVO.** En los términos del artículo 244 de la Constitución, **COMUNICAR** la iniciación del presente proceso al Presidente de la República y al Presidente del Congreso de la República.

**NOVENO.** Conforme al artículo 13 del Decreto 2067 de 1991, **COMUNICAR** este auto a las siguientes instituciones, con el objeto de invitarlas a rendir concepto escrito sobre la demanda D-16142 y por el cargo admitido:

- a) Ministerio de Interior y de Justicia, Ministerio del Trabajo, Contraloría General de la República, Defensoría del Pueblo y Administradora Colombiana de Pensiones – Colpensiones.
- b) Facultades de Derecho de la Universidad Nacional de Colombia, Universidad de Antioquia, Universidad Autónoma de Bucaramanga, Universidad Externado de Colombia, Universidad del Rosario, Universidad de los Andes, Pontificia Universidad Javeriana sede Bogotá, Universidad Libre, Universidad EAFIT de Medellín, Universidad ICESI de Cali y Universidad del Norte de Barranquilla.
- c) Academia Colombiana de Jurisprudencia, Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad – Dejusticia, Asociación Colombiana de Administradoras de Fondos de Pensiones y Cesantías – Asofondos,

Asociación de Empresarios de Colombia – ANDI, Central Unitaria de Trabajadores de Colombia – CUT, Confederación de Trabajadores de Colombia – CTC, Alianza Nacional de Pensionados y Asociación Nacional de Pensionados.

Notifíquese y cúmplase,



PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA  
Magistrada

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación: **ec6b1a7602a15c84aefbed90c9a3c5820f8f1a0796ad82ba60fdad361b0a879b**

Verifique este documento electrónico en: <https://siicor.corteconstitucional.gov.co/firmaelectronica/validararchivo.php>