

**Honorables Magistrados  
CORTE CONSTITUCIONAL**

E. S. D.

**REFERENCIA:** Acción Pública de Inconstitucionalidad contra la Ley 2381 de 2024 *“Por medio de la cual se establece el sistema de protección social integral para la vejez, invalidez y muerte de origen común, y se dictan otras disposiciones”*, por vicios en su trámite legislativo.

**MIGUEL URIBE TURBAY**, mayor de edad, identificado con cédula de ciudadanía 81.717.607, con domicilio y residencia en la ciudad de Bogotá D.C., obrando a nombre propio, de la manera más respetuosa me dirijo a esta Alta Corte, en los términos dispuestos por los artículos 241 y 242 de la Constitución Política de Colombia, con el fin de presentar 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”* por contrariar los preceptos Constitucionales y legales que en cada caso se indica, que regulan el trámite legislativo para la aprobación de leyes de la República, así como por vicios en el fondo de la ley, tal y como se expondrá a continuación:

**I. NORMAS VULNERADAS**

Artículo 58, 93, 157 y 160 de la Constitución Política de Colombia, así como el Artículo 21 de la Convención Americana de Derechos Humanos y el artículo 2 y 3 de la Carta Democrática Interamericana.

**II. NORMA DEMANDADA**

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”*, publicada en el Diario Oficial N. 52.819 del 16 de agosto de 2024, la cual por su extensión no se transcribe, pero se anexa una copia de esta.

**III. FUNDAMENTOS DE LA ACCIÓN PÚBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD**

La Corte Constitucional ha definido el vicio de forma como:

“Aquellas diferencias cuya ocurrencia redunde en el desconocimiento de alguno de los principios constitucionales que se concretan en el procedimiento legislativo; es decir, cuando el desconocer las normas parámetro redunde en un desconocimiento del principio democrático

-cuya concreción en el proceso de determinación de la voluntad parlamentaria es el objetivo principal de todas y cada una de las disposiciones que sirven como guía y parámetro a los órganos que participan en el procedimiento legislativo-”<sup>1</sup>.

Y agregó:

“Tal como se ha sostenido a lo largo de esta decisión, lo que nutre de significado el procedimiento legislativo, es que se trata de la forma de creación normativa más democrática que existe en el Estado Colombiano. En efecto, en desarrollo del mismo se concretan, a su vez, principios como el mayoritario, el pluralismo político y el de publicidad en la actividad de las cámaras, los cuales aportan una legitimidad única a la fuente jurídica creada siguiendo este procedimiento: la ley. Su realización siguiendo lineamientos democráticos es la razón para que la ley sea la principal fuente del ordenamiento jurídico luego de la Constitución y en la que recae la cláusula general de competencia. Ninguna otra norma dentro del ordenamiento jurídico en el nivel nacional es elaborada por un cuerpo democráticamente elegido, de conformación plural y cuyo funcionamiento sea transparente de cara a sus propios miembros y de cara a la sociedad que representa. Por esta razón resulta esencial para la legitimidad constitucional de la ley que, además de que su contenido no contraríe disposiciones constitucionales, ésta sea elaborada siguiendo el procedimiento por medio del cual se concreta el principio democrático.”<sup>2</sup>

En el desarrollo de la presente Acción de Inconstitucionalidad se evidenciarán los vicios de procedimiento en los que se incurrió en el trámite de la Ley 2381 de 2024 que configuran inexorablemente violaciones de los principios constitucionales, pero antes se expondrán los antecedentes del trámite en el Congreso de la ley objeto de debate.

### **Antecedentes**

1. El Proyecto de Ley N° 293 de 2023 Senado 433 de 2024 Cámara, fue radicado el 21 de marzo de 2023 en la Secretaría General del Senado de la República, por la Ministra del Trabajo, Gloria Inés Ramírez Ríos. Fue publicado en la Gaceta N° 435 de 2023.
2. El 30 de mayo de 2023 fue radicado el informe de ponencia para primer debate, el cual fue publicado en la Gaceta N° 575 del mismo año. El texto propuesto para primer debate fue aprobado en su totalidad por la Comisión Séptima constitucional el miércoles 14 de junio de 2023, según acta No.49 de la legislatura 2022-2023; el cual fue publicado posteriormente en la Gaceta N° 839 del 2023.
3. El texto con el informe de ponencia positiva para el Segundo Debate de Senado fue radicado ante la Secretaría de la Comisión Séptima Constitucional Permanente del Senado de la República el 4 de octubre de 2023 y fue publicado en la Gaceta 1423 del 6 de octubre de 2023

---

<sup>1</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-685 de 2011.

<sup>2</sup> Ibidem.

4. El día 23 de abril del 2024 se aprobó en segundo debate la totalidad del texto del proyecto de ley, para que continuara su trámite en la Cámara de Representantes.
  5. La mesa directiva Comisión Séptima de Cámara, mediante oficio CSCP3.7-355-24 del 10 de mayo de 2024, designó como ponentes a H.R. Martha Lisbeth Alfonso Jurado, H.R. Héctor David Chaparro Chaparro, H.R. Juan Felipe Corzo Álvarez, H.R. Alfredo Mondragón Garzón, H.R. Betsy Judith Pérez Arango, H.R. Jorge Alexander Quevedo Herrera, H.R. Germán José Gómez López, H.R. Víctor Manuel Salcedo Guerrero, H.R. Juan Carlos Vargas Soler, H.R. Leider Alexandra Vásquez Ochoa.
  6. El 17 de mayo de 2023 fue radicada la ponencia positiva para primer debate en la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes, la cual fue publicada en la Gaceta del Congreso No. 603 de 2024.
  7. El día 23 de mayo de 2024 fue aprobada el proyecto de ley de Reforma Pensional en su totalidad en la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes.
  8. El día 29 de mayo del 2024 se radicó el informe de ponencia positiva para segundo debate ante la plenaria de la Cámara de Representantes del Proyecto de Ley, el cual fue publicado en la gaceta
  9. El día 13 de junio del 2024 fue aprobado el informe de ponencia positiva del proyecto de ley objeto de debate en la Plenaria de la Cámara de Representantes.
  10. El texto con el articulado que debía someterse a a consideración y votación de la Plenaria de la Cámara ese mismo día tenía cambios en 24 artículos respecto a lo aprobado en la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes. Sin embargo, el contenido del informe de ponencia no fue sometido a votación de los representantes, puesto que se aprobó una proposición que acogía el texto aprobado en el Senado de la República.
  11. En efecto, en la sesión plenaria del día 14 de junio del 2024 se aprobó la proposición presentada por varios representantes, la cual proponía que se adoptara el texto que había sido aprobado en la plenaria del Senado de la República el 24 de abril del 2024, omitiendo así el debate del informe de ponencia que había sido aprobado para discusión.
  12. El 16 de julio de 2024 fue sancionada 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”*
- i. **Primer Cargo: Vulneración al Principio Constitucional Democrático en el marco del artículo 157 superior y otros principios constitucionales vulnerados por conexidad.**

### **El Principio Democrático**

El Principio Democrático constituye la columna vertebral del orden constitucional colombiano. El Principio sostiene que la estructura del Estado Social de Derecho no solo es un principio normativo, sino un elemento esencial que define la identidad de la Constitución. La soberanía reside en el pueblo, y es este, como titular del poder, quien decide a través de procesos electorales libres y transparentes quiénes lo representarán en el Congreso.

Ahora bien, la Corte Constitucional<sup>3</sup> ha explicado que la teoría de la sustitución es una herramienta para proteger los elementos esenciales de la Constitución que, de ser alterados, destruirían su identidad. Este marco teórico se utiliza para examinar reformas constitucionales que, aunque formales en su procedimiento, podrían llevar a una transformación sustancial de la Constitución. El Principio Democrático, como base del Estado Social de Derecho y del sistema de representación popular, es uno de esos elementos esenciales.

De igual forma, el Alto Tribunal<sup>4</sup> ha reforzado la idea de que el poder de reforma constitucional tiene límites derivados de la misma Constitución, siendo uno de ellos la prohibición de afectar elementos esenciales como el Principio Democrático. En este sentido, cualquier intento de reforma que desplace el poder soberano del pueblo o que debilite su capacidad de representación en el Congreso podría considerarse una sustitución inconstitucional.

Lo anterior, se ve plasmado en los artículos Constitucionales que se citan a continuación:

**“Artículo 1.** El pueblo de Colombia, en ejercicio de su poder soberano, representado por sus delegatarios a la Asamblea Nacional Constituyente, invocando la protección de Dios, y con el fin de fortalecer la unidad de la Nación y asegurar a sus integrantes la vida, la convivencia, el trabajo, la justicia, la igualdad, el conocimiento, la libertad y la paz, dentro de un marco jurídico, democrático y participativo que garantice un orden político, económico y social justo, y comprometido a impulsar la integración de la comunidad latinoamericana, decreta, sanciona y promulga la siguiente:”

**“Artículo 30.** La soberanía reside exclusivamente en el pueblo, del cual emana el poder público. El pueblo la ejerce en forma directa o por medio de sus representantes, en los términos que la Constitución establece”.

En ese sentido, entendiendo que el pueblo es quien en el ejercicio de la democracia escoge a sus representantes y, así mismo con miras a evitar vacíos en la ley, la Constitución Política de Colombia previó la manera por medio de la cual el Principio Democrático se vería materializado en el trámite legislativo, dejándonos como guía máxima e inquebrantable, el artículo 157 superior, saber:

**Artículo 157.** Ningún proyecto será ley sin los requisitos siguientes:

---

3 Sentencia C-053 de 2016

4 Sentencia C-170 de 2012

1. Haber sido publicado oficialmente por el Congreso, antes de darle curso en la comisión respectiva.
2. Haber sido aprobado en primer debate en la correspondiente comisión permanente de cada Cámara. El reglamento del Congreso determinará los casos en los cuales el primer debate se surtirá en sesión conjunta de las comisiones permanentes de ambas Cámaras.
3. Haber sido aprobado en cada Cámara en segundo debate.
4. Haber obtenido la sanción del Gobierno.

Sumado a lo anterior, la Corte Constitucional ha dado alcance a la importancia y trascendencia del mencionado principio estableciendo en Sentencia C-157 de 2021 específicamente que:

“En suma, el Estado Social de Derecho y la Constitución Política de 1991 se asientan en el principio democrático como una forma de dotar de legitimidad la actuación de las autoridades a través de la participación ciudadana. Ello permite articular las diferentes formas de ver y comprender el mundo en sociedades diversas y plurales contemporáneas. Dicho mandato se encuentra presente en la vida cotidiana de los ciudadanos y vincula a los órganos Estatales en el desarrollo de sus funciones. Una muestra de dicha vigencia opera en el procedimiento de conformación de la ley, pues asegura que una de las principales fuentes jurídicas de Colombia cuente con una deliberación pública y transparente sobre temas conocidos desde el mismo surgimiento de la propuesta.

El principio democrático es uno de los ejes del trámite de elaboración de la ley. Este principio es el que explica el rango, la fuerza y el valor de la ley en el sistema normativo colombiano. Por ley entendemos todo aquello que aprueba el Congreso en ejercicio del procedimiento legislativo, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 157 constitucional. La Ley es la norma que confecciona el órgano elegido por votación popular y es la segunda fuente jurídica de mayor importancia de nuestro ordenamiento jurídico, sólo supeditada formal y materialmente a la Constitución. La Ley puede desarrollar mandatos expresos definidos en las disposiciones constitucionales o, en ejercicio de la amplia configuración legislativa puede desarrollar cualquier tema, siempre y cuando no sea de competencia de otro órgano y no vaya en contravía de la propia Constitución”.

Así mismo, en providencia distinta, pero relevante para la discusión que aquí se trae a colación, la Corte Constitucional enfatizó en la Sentencia C- 680 de 2019 la relación inequívoca que existe entre el Principio Democrático y el artículo 157 constitucional:

"Tal como se ha sostenido a lo largo de esta decisión, lo que nutre de significado el procedimiento legislativo, es que se trata de la forma de creación normativa más democrática que existe en el Estado Colombiano. En efecto, en desarrollo del mismo se concretan, a su vez, principios como el mayoritario, el pluralismo político y el de publicidad en la actividad de las cámaras, los cuales aportan una legitimidad única a la fuente jurídica creada siguiendo este procedimiento: la ley. Su realización siguiendo lineamientos democráticos es la razón para que la ley sea la principal fuente del ordenamiento jurídico luego de la Constitución y en la que recae la cláusula general de competencia. Ninguna otra norma dentro del ordenamiento jurídico en el nivel nacional es elaborada por un cuerpo democráticamente

elegido, de conformación plural y cuyo funcionamiento sea transparente de cara a sus propios miembros y de cara a la sociedad que representa. Por esta razón resulta esencial para la legitimidad constitucional de la ley que, además de que su contenido no contraríe disposiciones constitucionales, ésta sea elaborada siguiendo el procedimiento por medio del cual se concreta el principio democrático”.

Es por lo anterior que, partiendo de la base de la importancia de la Democracia como sistema jurídico y de la aplicación del Principio Democrático en la conformación de las leyes, se procederá a demostrar de que manera se consumó la violación del artículo 157 por medio de la vulneración de los siguientes principios constitucionales conexos como lo son el principio de publicidad y el principio de consecutividad.

#### Vulneración del principio de publicidad en conexidad con el de consecutividad.

El Principio de Publicidad ha sido ampliamente desglosado por parte de la Corte Constitucional precisamente debido a su incidencia en el trámite legislativo, teniendo en cuenta que, de ser vulnerado acarrea un vicio de procedimiento que es insubsanable, toda vez que no permite el cumplimiento del artículo 157 que como se ha esbozado, contempla el orden del trámite legislativo.

En la práctica, se tiene la vaga creencia que la publicidad se ciñe exclusivamente al acto de publicar y permitir el conocimiento de la información a las personas, en este caso a los congresistas. No obstante, como se verá renglones abajo, contemplar dicha teoría sería limitar la voluntad del Constituyente cuando planteó las garantías de los procesos, el debido proceso, la transparencia, la eficacia, la moralidad y la buena fe, tal y como lo ha hecho saber la Corte Constitucional al señalar que:

“En efecto, el principio de publicidad es una garantía de transparencia para el ejercicio deliberativo del Congreso porque, en conjunto con otros principios, determina la forma en la que se deben surtir las etapas consecutivas con miras a la debida conformación de la voluntad del legislador. A esa exigencia, empero, subyace una causa sustancial, que es la de que los congresistas deben conocer previamente los proyectos, iniciativas y proposiciones que deben estudiar y analizar para participar, en representación de sus electores, en el escenario de deliberación por excelencia: el debate parlamentario. En efecto, uno de los presupuestos mínimos de la democracia deliberativa es que los interlocutores conozcan los asuntos sobre los cuales deberán expresar sus posiciones, en aras de tener un punto de partida común, sobre el cual se manifiesten los desacuerdos así como los puntos de convergencia, cuya confrontación por medio del debate, donde se dé igual respeto y consideración a los intereses de cada representante, y a los de los grupos minoritarios, es el que permite la formación de la ley, a través de la regla de la mayoría”<sup>5</sup>.

Por ejemplo, el Alto Tribunal en lo Constitucional al estudiar la demanda de inconstitucionalidad sobre la Ley de Financiamiento, sentó su posición frente al Principio de Publicidad en el trámite legislativo, su importancia y la consecuencia de su incumplimiento, tal como se puede observar a continuación:

---

5 Sentencia C-481/19

“La publicidad en el trámite legislativo tiene como finalidad contribuir en la deliberación de las iniciativas legislativas, lo cual es uno de los contenidos característicos del sistema democrático, sobre el cual descansa la organización política diseñada por la Constitución de 1991 (artículo 1º). Esto es así porque, de una parte, el principio de publicidad es una herramienta que permite el funcionamiento transparente de las reglas de discusión al interior del órgano legislativo y, de otra, brinda las condiciones necesarias para que la ciudadanía pueda conocer el proceso de formación de las leyes y ejercer el control político que tiene sobre sus representantes”<sup>6</sup>.

De lo anterior, se observa que el Principio en cuestión, se contempla en dos sentidos: por un lado, internamente para que aquellos congresistas que en una labor responsable de la toma de decisiones que afectan al resto del país, conozcan los sujetos sobre los cuales se debate y se aprueba y, por otro, la publicidad entendida como la obligación de mantener al pueblo informado brindando el conocimiento completo y veraz sobre las decisiones que van a afectar el desarrollo normal de la vida privada y en consecuencia de la colectividad.

De conformidad con lo explicado en estas líneas, no puede pasar inadvertido que el principio de publicidad no se entiende surtido con la mera publicación de los textos a debatir, pues de ser así, minutos antes de entrar al debate podrían publicar los textos y alegar que se dio cabal cumplimiento al principio en mención.

Para desarrollar la premisa anterior, en primer lugar, se recuerda que el Plazo Razonable es un concepto en el cual la Corte Constitucional se ha detenido para dar alcance y precisar su importancia en el debido proceso, que se resume en una correcta aplicación de las garantías, teniendo en cuenta aspectos como: “*i*) la complejidad del asunto; *ii*) la actividad procesal del interesado; y *iii*) la conducta de las autoridades públicas”<sup>7</sup>.

Siguiendo esta misma línea, en la Sentencia citada inicialmente, se establece una relación directa y una conexidad indeleble e inquebrantable entre el debate y la votación, en donde se menciona lo siguiente al respecto:

“(…) aunque se trate de dos etapas distintas, el debate y la votación están concatenadas entre sí, porque, por una parte, el debate tiene un objeto, que es la discusión de las proposiciones o proyectos y, de otra, la votación supone la aprobación o rechazo, en términos puros y simples, de la proposición. **Sin embargo, existe un presupuesto lógico para su existencia, que no es otro que el conocimiento previo del objeto del debate —proposiciones o proyecto— por parte de quienes intervienen en el mismo.**” (Énfasis propio)

Como se lee, es imposible debatir aquello que no se conoce. Si previamente no hay un conocimiento pleno y profundo de la temática y objeto sobre cual se pretende discutir, no tendrá como resultado una discusión y un debate responsable y coherente, premisa que continua reforzando la Alta Corte Constitucional así:

---

6 Ibidem.

7 Corte Constitucional. Sentencia SU-394 de 2016.

“126. Con fundamento en lo anterior, es posible concluir que no puede existir debate en los términos del Reglamento del Congreso si los congresistas no conocen de manera previa el contenido integral de los proyectos o proposiciones. En este sentido, la sentencia C-760 de 2001, declaró la inexecutable parcial de la Ley 600 de 2000, pues se encontró que los representantes a la Cámara, al momento del trámite del cuarto debate, no conocieron el contenido de unas proposiciones modificatorias del texto del proyecto, que, no obstante ello, aprobaron en esa oportunidad dijo la Corte:

“El debate es pues la oportunidad de hacer efectivo el principio democrático en el proceso de formación de la ley, en cuanto posibilita la intervención y expresión de las minorías, así como la votación es el mecanismo que realiza la prevalencia de las mayorías, también consubstancial a la democracia. [...] Es decir, el objeto sobre el cual recae el debate o discusión es el proyecto o la proposición de fórmula legal que va a adoptarse. Por lo tanto, puede concluirse que si no existe este objeto, o si el mismo es desconocido de manera general por quienes deben discutirlo, naturalmente no puede haber debate o discusión. El desconocimiento general del proyecto o de la proposición que lo modifica, excluye la posibilidad lógica de su debate, pues equivale a la carencia de objeto de discusión. Contrario sensu el conocimiento del proyecto o de sus proposiciones de enmienda es el presupuesto lógico del debate, en cuanto posibilita la discusión del mismo. Por lo tanto, la votación sobre un texto desconocido no puede convalidar la carencia de debate” (La Sala ha destacado).”<sup>8</sup>

Así, se hace notorio que en el debate de la Ley objeto de debate hubo una innegable violación a las garantías y la publicidad que constitucionalmente se requiere para temas no menores que se discuten en el Congreso de la República, tal y como se pasa a explicar.

En el caso objeto de análisis, durante el segundo debate en la plenaria de la Cámara se presentó por parte de algunos representantes la proposición de adoptar integralmente el texto aprobado por la plenaria del Senado, la cual fue leída por el secretario de la Cámara, pero la cual no fue explicada siquiera someramente.

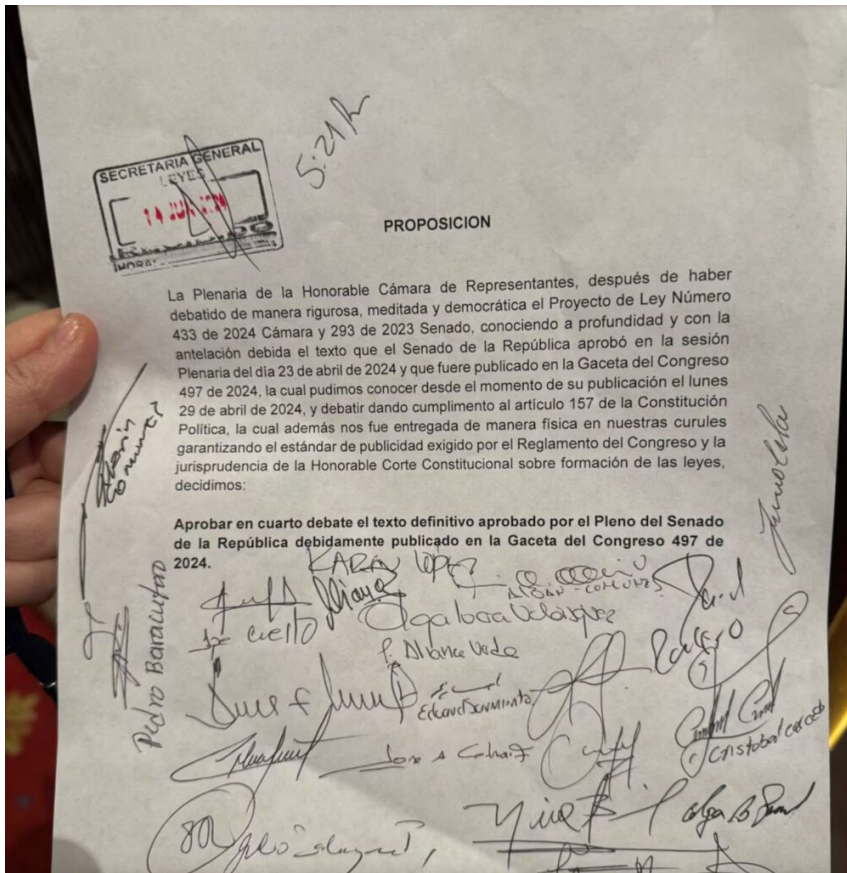
En efecto, en la sesión plenaria del día 14 de junio del 2024 se aprobó una proposición presentada por varios representantes de diferentes partidos, la cual proponía que se adoptara el texto que había sido aprobado en la plenaria del Senado de la República el 24 de abril del 2024, omitiendo así el debate del informe de ponencia que había sido aprobado para discusión.

A continuación, la proposición:

---

<sup>8</sup> Ibidem.





En este punto debe traerse a colación que el texto aprobado por la plenaria del Senado, fue publicado en la Gaceta del Congreso el 29 de abril del 2024, según consta en la Gaceta 497 del Congreso. Sin embargo, no consta que se hubiera leído o distribuido una copia impresa de ese texto que iba a ser sometido a votación, más allá de que cuando se leyó la proposición se dijo que se había hecho distribución de la gaceta ese mismo día.

Tampoco se produjo una explicación oral por parte de alguno de los representantes que firmó la proposición, lo cual 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.

Lo cierto es que la proposición fue radicada a las 5:21pm del mismo día en que se estaba debatiendo el articulado del proyecto de ley de Reforma Pensional, tal como lo dejó saber el secretario de la Cámara de Representantes<sup>9</sup>, y fue votada aproximadamente 54 minutos después, siendo aprobada a las 6:35pm con 86 votos a favor y 32 en contra.

Es decir, los congresistas tuvieron 1 hora para leer e ilustrarse sobre el contenido del texto aprobado en Senado para poder tomar la decisión de adoptarlo o no dicho texto, porque el suscrito debe ser enfático en recalcar que hasta esa hora solo se había puesto a consideración

---

<sup>9</sup> Plenaria del 14 de junio del 2024. Minuto: 6:14:34. Video: [https://www.youtube.com/watch?v=RPjYt\\_G2Chw&t=25836s](https://www.youtube.com/watch?v=RPjYt_G2Chw&t=25836s)

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.

Dicha ponencia tenía, por ejemplo, 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. Esto significa que los Representantes a la Cámara se prepararon para un debate con un texto muy distinto al aprobado en el Senado, pero se pretendió que en 1 hora estudiaran e interiorizaran un documento aprobado en otra Cámara y en cuyo debate no participaron.

Es importante señalar que, previo a la adopción de la proposición sustitutiva que acogía el texto aprobado en el Senado, la plenaria de la Cámara de Representantes ya había aprobado 6 artículos de la ponencia positiva sometida a discusión. Esto permite inferir que el debate se estaba dando sobre un texto que los congresistas sí conocían, pero, en un intento por eludir el debate, se propuso imponer la voluntad de las mayorías, desconocer la bicameralidad y aprobar un texto desconocido.

Ahora bien, no puede ser de recibo la afirmación contenida en la proposición que pidió acoger el texto de Senador, se la cual los Representantes debían conocer dicho texto con suficiencia por haber sido publicado el 29 de abril, es decir, 15 días antes. Lo anterior implica que, contenidos normativos diferentes, incluso con el mismo propósito del conocido, no pueden aceptarse como conocidos.

Esto, por cuanto como se ha explicado, la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha sido diáfana en señalar que se necesita un grado de especificidad que permita a los congresistas conocer adecuada, previa y suficientemente la proposición normativa objeto de discusión y aprobación.

En gracia de discusión, aun cuando puede ser optimista, o quizá pretencioso, procurar la explicación a viva voz de los 95 artículos de la ley, lo mínimo que uno esperaría en un debate tan complejo es que se ofrezca información suficiente sobre los aspectos sustanciales del texto que fue aprobado en Senado.

Empero, esa explicación no ocurrió, por lo que estamos ante un caso en el que los textos eran diferentes; no existió un medio de publicidad del texto aprobado; y no hubo explicaciones en el curso del debate. Esto permite afirmar que la sola lectura por parte del Secretario de la Cámara de Representantes de la proposición sustitutiva no fue suficiente para satisfacer el principio de publicidad y, por ende, la Ley 2381 del 2024 se encuentra viciada.

En conclusión, la aprobación de un texto desconocido, indeterminado e implícito constituye una actuación que afecta el componente deliberativo propio de la actividad legislativa, el cual se materializa en reglas procedimentales, cuya observancia es una de las garantías del igual respeto y consideración a los representantes de los ciudadanos y de sus intereses, así como una garantía para las minorías allí representadas.

Por ende, la Cámara de Representantes vulneró las reglas procedimentales relativas al principio de publicidad, puesto que no fue posible concluir que los congresistas conocían el

objeto del debate, por lo que jurídicamente no es posible hablar de la existencia del debate en el marco de la aprobación de la Ley 2381 del 2024.

Dicho lo anterior, la inobservancia del principio de publicidad que conllevó a la ausencia de conocimiento de los congresistas al momento de votar la proposición que acogía el texto aprobado en Senado de la República, tiene como consecuencia la vulneración al principio de consecutividad.

Ello, toda vez que, según lo que establece el artículo 157 de la Constitución, el trámite legislativo supone primeramente que el texto debe ser publicado, luego aprobado en primer debate, seguido de la aprobación del segundo debate en cada Cámara y finalmente la sanción del gobierno. En el caso que nos ocupa, se dio la aprobación de la Ley sin que se diese uno de esos debates.

En efecto, la Ley 2381 del 2024 no fue aprobada en segundo debate en una de las cámaras legislativas, toda vez en que fue inválida la votación efectuada en la plenaria de la Cámara de Representantes, dado que no hubo publicidad previa y completa del texto adoptado, impidiendo la realización del debate.

Es deber del suscrito reiterar que en la plenaria de la Cámara de Representantes se votó sólo una proposición con una referencia de un texto a aprobar, más no una propuesta integral sobre los 95 artículos aprobados por el Senado, proposición, además, que no cumplió con los requisitos de publicidad, puesto que no hubo conocimiento completo, suficiente, veraz y preciso por parte de los Representantes a la Cámara.

Al respecto, la Corte Constitucional ha señalado:

“Tercero. Las proposiciones “deben brindar información completa, suficiente, veraz y precisa sobre el proyecto de norma que es sometido a debate y votación por parte de la respectiva comisión o plenaria del Congreso, con el fin de garantizar la publicidad de la norma sometida a deliberación, y por consiguiente, el conocimiento previo e informado de los congresistas que participarán en dicho debate.”<sup>10</sup>

Y agregó:

“Cuando ello no ocurre “se excluye la posibilidad de una deliberación democrática, ya que a los congresistas les está vedado discutir y votar un texto indeterminado o desconocido o implícito o determinable”. Una discusión o votación en la que dicha información no existe comporta “la vulneración del principio de consecutividad, pues si no se puede dar por acreditada la adopción de un texto por una de las cámaras o de sus comisiones, no se surte una de las etapas del proceso legislativo previstas en la Constitución Política, de tal manera que no existe una auténtica conformación de la voluntad política del órgano de representación popular.”<sup>11</sup>

---

10 Corte Constitucional. Sentencia C-074 de 2021.

11 Corte Constitucional. Sentencia. C-074 de 2021.

De lo transcrito es posible señalar que, en caso de que no haya una adecuada publicidad se excluye la posibilidad de una deliberación democrática, ya que los congresistas no pueden discutir y votar sobre un texto indeterminado, desconocido, implícito o determinable. Una discusión o votación sin esta información vulnera el principio de consecutividad, ya que si no se puede acreditar la adopción de un texto por una de las cámaras o sus comisiones, no se cumple una de las etapas del proceso legislativo previstas en nuestra Constitución.

En este punto es más claro que la publicidad tiene una relación directa con la consecutividad. Al respecto, la Corte ha señalado que,

“Aunque el debate y la votación son dos etapas distintas del proceso, no pueden concebirse de forma independiente, puesto que una es consecuencia de la otra; por lo que, si no se produce debate derivado de la falta de publicidad, “la votación subsiguiente debe considerarse igualmente inválida”<sup>12</sup>

Entonces, es posible ir concluyendo que la ausencia de publicidad nos permite afirmar que hizo falta uno de los debates, como elemento estructural del proceso legislativo, y como consecuencia, no hubo aprobación por parte de una de las Cámaras. Aunado a esto, el principio de consecutividad prohíbe:

“Omitir el ejercicio de [las] competencias delegando el estudio y aprobación de un texto a otra instancia legislativa para que allí se surta el debate. (...) “En general, si una irregularidad asociada a estas obligaciones ha tenido lugar, se considera que el Legislador ha incurrido en un vicio de procedimiento por elusión”<sup>13</sup>

Así las cosas, la decisión de la Cámara de Representantes de acoger el texto aprobado en el Senado de la República no estuvo precedida no contó con los mecanismos de publicidad que aseguraran el conocimiento previo y suficiente del texto y de sus diferencias con la ponencia presentada por los ponentes a la Plenaria de la Cámara. Ello violó el principio de publicidad en conexidad con el de consecutividad, por lo que la Ley 2183 del 2024 debe ser declarada inexecutable.

### **Cumplimiento de los requisitos del artículo 2 del Decreto 2067 de 1991**

1. **Claridad:** El cargo es claro en la medida en que expone cómo la vulneración del principio democrático afecta la validez del proceso legislativo. El texto está escrito en un lenguaje accesible y específico que permite comprender los elementos constitucionales involucrados, como el principio de publicidad y consecutividad.

2. **Certeza:** El cargo se basa en hechos concretos, como la aprobación de una proposición en la Cámara de Representantes sin el debate adecuado, lo que constituye una violación directa de los procedimientos constitucionales establecidos en el artículo 157. Se refiere a eventos verificables y documentados durante el trámite legislativo.

---

12 Corte Constitucional, sentencia C-760 de 2001.

13 Corte Constitucional, sentencia C-084 de 2019.

3. **Especificidad:** El argumento identifica claramente las normas violadas, es decir, el artículo 157 y los principios de publicidad y consecutividad. Se detalla cómo estos principios fueron vulnerados, especialmente en relación con la falta de un debate adecuado y la omisión de etapas cruciales en el proceso legislativo.

4. **Pertinencia:** El reproche formulado es de naturaleza constitucional, ya que se funda en la apreciación del contenido de la Constitución y su confrontación con los actos legislativos específicos. No se limita a consideraciones legales o doctrinarias, sino que aborda directamente la violación de normas superiores.

5. **Suficiencia:** Se presenta un razonamiento suficiente que ilustra a la Corte sobre la manera en que se configuró la violación del principio democrático. El argumento es persuasivo, ya que expone detalladamente cómo la falta de debate y publicidad adecuada invalida el proceso legislativo.

ii. **Segundo Cargo: Vulneración de los principios de consecutividad e identidad flexible**

Los principios de consecutividad e identidad flexible son pilares fundamentales dentro del marco de una democracia constitucional, ya que garantizan la coherencia y la transparencia en la creación de normas legales. En particular, estos principios cobran especial relevancia cuando se consideran los procesos deliberativos que deben seguir los órganos legislativos, asegurando que las leyes se aprueben conforme a un procedimiento que respete tanto la representatividad como la protección de las minorías.

El artículo 157 de la Constitución Política de Colombia establece cuatro pasos esenciales que todo proyecto de ley debe cumplir para convertirse en ley:

1. Debe ser publicado oficialmente por el Congreso antes de su consideración en la comisión respectiva.
2. Debe ser aprobado en primer debate en la correspondiente comisión permanente de cada Cámara.
3. Debe ser aprobado en segundo debate en cada Cámara.
4. Finalmente, debe recibir la sanción del Gobierno.

Estos cuatro requisitos configuran lo que se conoce como el principio de consecutividad, que exige que cada proyecto de ley sea sometido a cuatro debates y votaciones a lo largo del proceso legislativo, garantizando así que todas las disposiciones normativas se discutan de manera exhaustiva en ambas cámaras.

La Corte Constitucional ha abordado en diversas oportunidades la aplicación del principio de consecutividad, aclarando su alcance y su obligatoriedad. En la Sentencia C-1113 de 2003, la Corte subrayó que las comisiones y plenarias de cada Cámara tienen la obligación de estudiar, debatir y votar todos los aspectos de un proyecto de ley. No pueden delegar esta responsabilidad a otra célula legislativa, pues ello podría generar vacíos en el proceso legislativo, vulnerando el principio de consecutividad.

Al respecto, en la citada sentencia la Corte señaló que:

“en razón a dicho principio, las comisiones y las plenarias de una y otra cámara están en la obligación de estudiar, debatir y votar todos los aspectos de un proyecto de ley que hayan sido puestos a su consideración y deben abstenerse de renunciar a ese deber constitucional ni trasladar su competencia a otra célula legislativa para que un asunto sea considerado en un debate posterior. Con ello, se quiere significar que fue voluntad del constituyente que todo el articulado de un proyecto de ley “debe ser discutido y aprobado o improbadado por la comisión constitucional permanente o por la plenaria, según sea el caso”.

Este principio fue reafirmado en la Sentencia C-208 de 2005, donde se precisó que el objetivo es evitar que alguna célula legislativa eluda su responsabilidad respecto a un tema, ya que ello propiciaría una laguna en el trámite legislativo. Asimismo, se indicó que es contrario al principio de consecutividad que un texto propuesto en las comisiones no sea debidamente tramitado, sino que simplemente se delegue su estudio a las plenarias, o como en el caso que nos ocupa, se adopte lo aprobado en otra Cámara sin siquiera darle debate a lo propuesto en la ponencia, lo que impediría cumplir con lo estipulado en el artículo 157 de la Constitución.

La precitada sentencia señala que:

“ (...) cada célula legislativa adopte una determinación y no se eluda la misma respecto de un tema, so pena de que se propicie un vacío en el trámite legislativo que vulnere el principio de consecutividad”.

Y agregó:

“resulta contrario al principio de consecutividad en la aprobación de las leyes que un texto propuesto en el seno de las comisiones no sea sujeto al trámite correspondiente, sino que, simplemente, se delegue su estudio a las plenarias de cada cámara, puesto que tal situación, en la que la comisión correspondiente renuncia a su competencia constitucional a favor de las plenarias, impide que se efectúe debidamente el primer debate del proyecto de ley, desconociéndose con ello lo dispuesto en el inciso 2º del artículo 157 C.P.”

Dicho esto, la Corte Constitucional estableció las siguientes reglas jurisprudenciales en relación con el principio de consecutividad, así:

“ 1. Tanto las comisiones como las plenarias deben estudiar y debatir todos los temas que ante ellas hayan sido propuestos durante el trámite legislativo, pues el acatamiento de dicha obligación garantiza el cumplimiento de la regla de los cuatro debates consagrada en el artículo 157 C.P.;

2. Por lo tanto, ninguna célula legislativa puede omitir el ejercicio de sus competencias y delegar el estudio y aprobación de un texto propuesto en su seno a otra instancia del Congreso para que allí se surta el debate sobre ese determinado asunto;

3. La totalidad del articulado propuesto para primer o segundo debate, al igual que las proposiciones que lo modifiquen o adicionen, deben discutirse, debatirse, aprobarse o

improbarse al interior de la instancia legislativa en la que son sometidas a consideración. Ello con el fin de cumplir a cabalidad el principio de consecutividad en la formación de las leyes.”<sup>14</sup>

Expuesto lo anterior, el artículo 160 de la Constitución establece que durante el segundo debate, cada Cámara puede introducir modificaciones, adiciones y supresiones a los proyectos de ley. Esta disposición, interpretada a la luz del artículo 157, ha dado lugar al denominado principio de identidad flexible, que permite matizar la rigidez del principio de consecutividad. Este principio reconoce que, aunque se deben cumplir los cuatro debates, las modificaciones al proyecto de ley son posibles siempre y cuando mantengan una conexión sustancial con la materia original del proyecto.

Es decir, la identidad flexible permite que el proyecto de ley evolucione durante su trámite, pero establece límites claros: las modificaciones no deben alterar de manera radical el objeto de la ley ni introducir temas completamente nuevos que no guarden relación con lo debatido previamente. Este principio asegura que la ley conserve su coherencia a lo largo del proceso legislativo, manteniendo su identidad original.

A lo largo de los años, la jurisprudencia ha trabajado en reconciliar la aparente tensión entre los principios de consecutividad e identidad flexible. Esta reconciliación se logra a través de una interpretación armónica de los artículos 157 y 160 de la Constitución, permitiendo que se mantenga la flexibilidad necesaria para introducir cambios en los proyectos de ley, sin que ello implique una violación del principio de consecutividad.

La clave de esta reconciliación radica en comprender que el Congreso debe someter a debate y aprobación no cada norma de manera aislada, sino la materia o el tema central del proyecto de ley. Este enfoque asegura que los cambios introducidos en el segundo debate tengan una conexión con lo ya aprobado en el primero, manteniendo la coherencia temática del proyecto.

En el caso que nos ocupa, la Cámara de Representantes, en la sesión plenaria del día 14 de junio del 2024, aprobó una proposición presentada por varios congresistas de diferentes partidos, la cual proponía que se adoptara el texto que había sido aprobado en la plenaria del Senado de la República el 24 de abril del 2024, omitiendo así el debate del informe de ponencia que había sido aprobado para discusión.

Dicha ponencia 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.

Pero, además, tal decisión generó que todas las proposiciones que se habían radicado y que se debían discutir se omitieran. Esta falta de debate en plenaria implica que una de las etapas fundamentales del proceso legislativo no se cumplió, por lo que se creó un vacío en el proceso, ya que la plenaria es el espacio donde se realiza la deliberación final y más amplia

---

14 Corte Constitucional. Sentencia C-487/20

sobre el proyecto, permitiendo que todos los miembros de la Cámara aporten y voten sobre la propuesta.

Y es que, aunque el principio de identidad flexible permite la introducción de modificaciones a un proyecto de ley a lo largo de su trámite, dichas modificaciones deben mantener una conexión sustancial con el texto original aprobado en las etapas previas, es decir, en la Comisión Séptima del Senado. Por consiguiente, al acogerse el texto del Senado sin someterlo a debate en la plenaria de la Cámara, no se garantizó que las modificaciones o adiciones propuestas respeten esta conexión.

Así pues, el hecho de que la Cámara de Representantes acogiera el texto del Senado sin debatir las proposiciones radicadas y las modificaciones introducidas por la Comisión Séptima de la Cámara, significa que no se cumplió con la obligación de someter todas las partes del proyecto a un escrutinio y votación completa en cada etapa del proceso legislativo. Esta omisión no solo incumple con el mandato constitucional de cuatro debates, sino que también impide que los miembros de la plenaria, que representan a la totalidad de los ciudadanos, ejerzan su deber de deliberar y votar sobre el articulado del proyecto de ley. Esto crea un vacío procedimental que socava la legitimidad del proceso legislativo.

Además, al acoger el texto del Senado sin someterlo a debate en la plenaria de la Cámara, no se garantizó que estas modificaciones fueran discutidas ni se verificó si mantenían la debida conexión con lo ya aprobado. La ausencia de este debate resultó en la adopción de un texto que reflejó de manera fiel las discusiones y decisiones previamente tomadas en la Comisión Séptima de la Cámara. Esto implica una ruptura en la continuidad y coherencia del proyecto de ley, ya que las modificaciones introducidas por la Comisión no fueron debidamente integradas ni consideradas en la plenaria, distorsionando así el contenido original del proyecto.

Esto implica que la adopción del texto del Senado sin el debido debate en la plenaria de la Cámara generó una situación en la que los principios fundamentales que garantizan un proceso legislativo legítimo y democrático han sido vulnerados. El principio de consecutividad ha sido quebrantado al omitir una etapa clave del proceso deliberativo, mientras que el principio de identidad flexible ha sido comprometido al no garantizar que las modificaciones realizadas respeten la coherencia y conexión con el texto originalmente discutido.

En consecuencia, la ley aprobada bajo estas condiciones carece de la legitimidad que le otorgan estos principios, lo que debe dar lugar a su inconstitucionalidad. La falta de un debate exhaustivo y deliberado no solo priva a los legisladores de la oportunidad de cumplir con su deber constitucional, sino que también niega a los ciudadanos la garantía de que las leyes que los rigen han sido creadas a través de un proceso transparente, inclusivo y representativo.

### **Cumplimiento de los requisitos del artículo 2 del Decreto 2067 de 1991**

1. **Claridad:** El cargo es claro en su exposición de cómo se vulneraron los principios de consecutividad e identidad flexible durante el trámite de la Ley. Explica de manera coherente



cómo la omisión de un debate completo y la adopción de un texto sin la debida discusión afectan la validez del proceso legislativo.

2. **Certeza:** El cargo se basa en la constatación de hechos específicos, como la falta de debate en la Cámara de Representantes sobre las modificaciones propuestas, lo que constituye una vulneración directa del principio de consecutividad. Los eventos descritos son verificables y sustentados en registros documentales.

3. **Especificidad:** Se identifica con precisión la norma constitucional violada, es decir, el artículo 157, y cómo la omisión de un debate adecuado afecta los principios de consecutividad e identidad flexible. Se describe detalladamente el impacto de esta omisión en la coherencia y continuidad del proyecto de ley.

4. **Pertinencia:** El argumento es pertinente porque se fundamenta en una violación constitucional, abordando directamente cómo la falta de debate y la adopción de un texto sin discusión contravienen los principios establecidos en la Constitución. No se basa en consideraciones subjetivas ni doctrinarias.

5. **Suficiencia:** El razonamiento presentado es suficiente para despertar dudas sobre la constitucionalidad del proceso legislativo. Se expone de manera detallada cómo la omisión de etapas cruciales en el proceso afecta la validez de la Ley y justifica un pronunciamiento por parte de la Corte.

iii. **Tercer Cargo: 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.**

La Constitución Política de Colombia, en su artículo 48, establece la seguridad social como derecho fundamental y, a su vez, como un servicio público en cabeza del Estado. La idea de los constituyentes fue la de organizar y unificar el sistema, resaltando que es un derecho, un servicio de carácter público, obligatorio con control estatal y la participación de particulares (libertad de empresa).

El marco normativo del Sistema de Seguridad Social Integral consiste en los artículos 48 y 53 de la Constitución Política, desarrollados por el Acto Legislativo 1 de 2005, que modificó el artículo 48 Constitucional, la Ley 100 de 1993 y la Ley 797 de 2003, en el que se organiza de forma especial el Sistema General de Pensiones.

Nuestro Sistema General de Pensiones cuenta con dos regímenes: el Régimen Solidario de Prima Media con Prestación Definida y el Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad (RAIS). En cuanto al primero, las principales características del RPM son:

- a) La edad para acceder a la pensión en hombres es de 62 años los hombres y las mujeres 57 años.
- b) En cuanto al tiempo de servicio o cotizaciones mínimas para causar el derecho a la pensión de vejez, se establecieron como mínimo 1300 semanas de cotización.

- c) El monto de la pensión, se liquida en función a un porcentaje del ingreso base de liquidación, el cual se integra con el promedio de los salarios sobre los que se cotizó en forma efectiva durante los últimos diez años anteriores al reconocimiento de la pensión.
- d) La cuantía mínima y máxima de pensión no puede ser menor al salario mínimo mensual legal vigente (SMLMV) y el monto máximo es de hasta 25 salarios mínimos legales vigentes.

Por su parte, el RAIS tiene como propósito la protección ante eventuales contingencias como enfermedad, vejez y sobrevivencia, pero a través de entidades administradoras de naturaleza jurídica privada, que prestan un servicio público, bajo la vigilancia y control del Estado. Su requisito para que la pensión de vejez se cause es que el afiliado reúna en una cuenta individual el capital necesario, el cual debe ser suficiente para financiar por lo menos una mesada igual o superior al 110% del SMLMV,

Así pues, el derecho a la pensión y su monto depende, en principio, de los ahorros que la persona realice a lo largo de toda su vida y los rendimientos generados por las inversiones de sus ahorros en el fondo de pensiones obligatorias. Teniendo en cuenta lo anterior, en el RAIS se encuentran dos tipos de prestaciones por vejez:

- a) La pensión de vejez.
- b) La devolución del saldo, como prestación subsidiaria, en caso de no alcanzar el derecho a la pensión de vejez.

Expuesto lo anterior, es necesario señalar que la iniciativa aprobada en el Congreso de la República estableció, en su artículo 3, que quienes devenguen hasta 2,3 salarios mínimos mensuales legales pasarán a cotizar en Colpensiones. Por su parte, quienes reciban un ingreso por encima de ese umbral, tendrán la posibilidad de ahorrar el monto que supere ese nivel en un fondo privado. Al respecto, la citada norma señala:

“ARTÍCULO 3°. ESTRUCTURA DEL SISTEMA DE PROTECCIÓN SOCIAL INTEGRAL PARA LA VEJEZ, INVALIDEZ Y MUERTE DE ORIGEN COMÚN. El Sistema de Protección Social Integral para la Vejez, invalidez y muerte de origen común, está estructurado por los siguientes pilares: Pilar Solidario, Pilar Semicontributivo, Pilar Contributivo que se integra por el Componente de Prima Media y el Componente Complementario de Ahorro Individual y el Pilar de Ahorro Voluntario, así:

Su estructura se detalla de la siguiente manera:

1. Pilar Solidario: Lo integran las personas colombianas residentes en el territorio nacional en condición de pobreza extrema, pobreza y vulnerabilidad, conforme al Sisbén o el instrumento de focalización que lo reemplace y cuyas prestaciones se financiarán solidariamente con recursos del Presupuesto General de la Nación y con los recursos de la Subcuenta de Subsistencia del Fondo de Solidaridad Pensional, sin afectar los actuales beneficiarios del programa Colombia Mayor.

Este pilar está dirigido a garantizar una renta básica solidaria para amparar las condiciones mínimas de subsistencia de los adultos mayores pobres y de hombres con discapacidad mayores

de 55 años y mujeres con discapacidad mayores de 50 años que sin ser considerados adultos mayores, poseen una pérdida de capacidad laboral igual o superior al 50% calificada según la reglamentación vigente y que no poseen una fuente de ingresos que garantice su vida digna y reúnen los requisitos previstos por el artículo 18 de la presente ley; el cual será administrado por el Departamento Administrativo de Prosperidad Social.

2. Pilar Semicontributivo: Está integrado por las personas afiliadas al sistema que a los sesenta y cinco (65) años de edad hombres y sesenta (60) años de edad mujeres no hayan cumplido los requisitos para acceder a una pensión contributiva habiendo cotizado al sistema, por lo que podrán acceder a un Beneficio Económico, que se financiará con recursos del Presupuesto General de la Nación y con sus propios aportes a través de los distintos mecanismos que se adopten para ello por el Gobierno nacional.

Dentro de este pilar también se incluyen las personas que estén en el Programa de los Beneficios Económicos Periódicos BEPS, de acuerdo con la reglamentación que se encuentre vigente.

3. Pilar Contributivo: Está dirigido a los(as) trabajadores(as) dependientes e independientes, servidores(as) públicos y a las personas con capacidad de pago para efectuar las cotizaciones, que les permita acceder a una pensión integral de vejez, invalidez o sobrevivientes en el sistema y demás prestaciones establecidas en la presente ley.

Este pilar lo componen:

Pilar Contributivo en su Componente de Prima Media: Está 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.

Las prestaciones en este pilar se financian con recursos del Fondo Común de Vejez y a través de un mecanismo de prestación definida, y el Fondo de Ahorro del Pilar Contributivo que se crea con la presente ley.

Pilar Contributivo en su Componente Complementario de Ahorro Individual: Está integrado por todas las personas afiliadas al sistema cuyo ingreso sea superior a los dos punto tres (2.3) smlmv y recibirá las cotizaciones por la parte del ingreso base de cotización que exceda los dos punto tres (2.3) smlmv y hasta los veinticinco (25) smlmv, cuyas prestaciones se financian con el monto del ahorro individual alcanzado y sus respectivos rendimientos financieros.

La pensión otorgada por el Pilar Contributivo es una sola y corresponderá a la suma de los valores determinados en los dos componentes, el Componente Contributivo de Prima Media y el Componente Contributivo Complementario de Ahorro Individual, siempre que la persona cumpla en primera instancia los requisitos del Componente de Prima Media.

4. Pilar de Ahorro Voluntario: Lo integran las personas que hagan un ahorro voluntario a través de los mecanismos que existan en el sistema financiero, según el régimen que establezca la Ley, con el fin de complementar el monto de la pensión integral de vejez. A este pilar no se le aplicarán los principios y disposiciones de esta Ley.

En todo caso los aportes voluntarios serán inembargables de conformidad con la reglamentación que rige la materia.

El Gobierno nacional reglamentará un sistema de equivalencias para que con los recursos de este pilar se pueda completar los requisitos mínimos de semanas para tener derecho a una pensión integral de vejez en el Pilar Contributivo. Asimismo, podrá crear nuevos mecanismos que faciliten al afiliado obtener y completar los requisitos mínimos de semanas para tener derecho a una pensión integral de vejez.

Parágrafo: Antes del otorgamiento de un beneficio económico periódico dentro del Pilar Semicontributivo, Colpensiones deberá evaluar todas las alternativas previstas en esta ley para alcanzar una pensión de salario mínimo en el Pilar Contributivo, tales como la pensión anticipada, la reducción de semanas por hijo, la pensión familiar, el sistema de equivalencias, entre otras alternativas, de tal manera que siempre se privilegie el otorgamiento de una pensión”

Y si bien el ahorro pensional acumulado por los cotizantes del RAIS permanecerán en las AFP, una vez entre en vigencia la reforma pensional los recursos de quienes devenguen hasta el tope antes mencionado pasarían a hacer parte del fondo de ahorro del pilar contributivo y se destinarían a pagar las pensiones de quienes hoy ya gozan de su jubilación o los que en adelante se pensionarán.

Este cambio tiene implicaciones serias en términos de confiscación de los ahorros de los afiliados al RAIS. La medida de transferir los aportes futuros de quienes devenguen hasta 2,3 salarios mínimos mensuales legales a Colpensiones para financiar pensiones actuales o futuras representa una clara confiscación de esos recursos. Y es que la obligación de destinar los nuevos aportes a un fondo común administrado por el Estado implica que los cotizantes pierden el control sobre sus propios ahorros.

Esta transferencia forzosa constituye una confiscación porque despoja a los individuos de la propiedad de sus aportes futuros. La confiscación no se limita únicamente a la toma física de bienes, sino que también incluye cualquier acción que prive injustificadamente a una persona de su propiedad. En este caso, el cambio de régimen impide que los cotizantes puedan seguir acumulando sus ahorros en cuentas individuales, obligándolos a contribuir a un fondo que será utilizado para pagar pensiones de otros beneficiarios.

En este punto, se torna imperioso traer a colación que la Constitución Política de Colombia, en su artículo 58, garantiza el derecho fundamental a la propiedad privada. Este artículo establece que se protegen la propiedad privada y los derechos adquiridos conforme a las leyes civiles. La norma señala lo siguiente:

“ARTICULO 58. Se garantizan la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores. Cuando de la aplicación de una ley expedida por motivos de utilidad pública o interés social, resultaren en conflicto los derechos de los particulares con la necesidad por ella reconocida, el interés privado deberá ceder al interés público o social.

La propiedad es una función social que implica obligaciones. Como tal, le es inherente una función ecológica.

El Estado protegerá y promoverá las formas asociativas y solidarias de propiedad.

Por motivos de utilidad pública o de interés social definidos por el legislador, podrá haber expropiación mediante sentencia judicial e indemnización previa. Esta se fijará consultando los intereses de la comunidad y del afectado. En los casos que determine el legislador, dicha expropiación podrá adelantarse por vía administrativa, sujeta a posterior acción contenciosa - administrativa, incluso respecto del precio.”

Como se puede observar, la propiedad privada se considera un pilar fundamental del Estado Social de Derecho, protegiendo al titular para usar, gozar y disponer de sus bienes sin interferencias injustificadas del Estado. Al respecto, la Corte Constitucional ha señalado que:

“El derecho fundamental a la propiedad privada es el derecho subjetivo que faculta a su titular a usar, gozar, explotar y disponer de sus bienes y que lo protege de interferencias injustificadas por parte del Estado y terceros. Los “bienes” en sentido amplio comprenden todas las cosas apropiables, los derechos que forman parte del patrimonio de una persona y, en general, todo objeto material o inmaterial “susceptible de valor”. El ámbito de protección de este derecho fundamental está compuesto principalmente por los atributos de uso, goce y disposición que la Constitución y la Ley reconocen a su titular. El uso (*ius utendi*) consiste en la facultad del propietario de “servirse de la cosa” y de aprovecharse de los servicios que esta da. El goce (*ius fruendi*) confiere al propietario la prerrogativa de recoger todos los productos que acceden o se derivan de su explotación. Por último, el atributo de disposición (*ius abutendi*) implica que el propietario está facultado para enajenar de cualquier forma la titularidad de sus bienes.”<sup>15</sup>

Este derecho fundamental también está respaldado por instrumentos internacionales que integran el bloque de constitucionalidad. La Declaración Universal de los Derechos Humanos, en su artículo 17, asegura que nadie será privado arbitrariamente de su propiedad. La norma reza lo siguiente:

“Artículo 17:

1. Toda persona tiene derecho a la propiedad, individual y colectivamente.
2. Nadie será privado arbitrariamente de su propiedad.”

De igual manera, el artículo 21 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos refuerza la protección contra la privación arbitraria de la propiedad. La norma en cita expresa lo siguiente:

“Artículo 21. Derecho a la Propiedad Privada

1. Toda persona tiene derecho al uso y goce de sus bienes. La ley puede subordinar tal uso y goce al interés social.
2. Ninguna persona puede ser privada de sus bienes, excepto mediante el pago de indemnización justa, por razones de utilidad pública o de interés social y en los casos y según las formas establecidas por la ley.

---

<sup>15</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-020 de 2023

3. Tanto la usura como cualquier otra forma de explotación del hombre por el hombre, deben ser prohibidas por la ley.. Toda persona tiene derecho al uso y goce de sus bienes. La ley puede subordinar tal uso y goce al interés social.”

De la normativa y su interpretación por los tribunales internacionales transcrita se observa cómo estos instrumentos internacionales complementan y refuerzan las garantías ofrecidas por la Constitución de Colombia, asegurando que los derechos de propiedad sean respetados y protegidos en todas las circunstancias y evitando que los Estados cometan arbitrariedades con la propiedad privada.

En mérito de lo anterior, es posible vislumbrar que, tanto la Constitución Política de Colombia, como los tratados internacionales ratificados por el país, protegen el derecho a la propiedad privada, estableciendo que este derecho no puede ser vulnerado ni desconocido por el Estado de manera arbitraria.

Ahora bien, la transferencia de los recursos que antes se destinaban a cuentas individuales a una cuenta común administrada por el Estado tiene una implicación financiera directa para los afiliados. Este cambio no solo afecta la capacidad de los afiliados para disponer de sus recursos como consideren adecuado, sino que 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. La naturaleza forzosa de esta transferencia, donde los afiliados no tienen opción de que se les devuelva su ahorro, constituye una violación de su derecho a disponer de su propiedad.

Como muestra de lo anterior, se encuentra que la Sentencia del Caso Salvador Chiriboga vs. Ecuador, dictada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, es crucial para entender la confiscación como una violación del derecho a la propiedad. En la decisión, la Corte establece que la expropiación de bienes debe cumplir con ciertos requisitos, incluyendo el pago de una indemnización justa y proporcional.

La sentencia enfatiza que la expropiación sin compensación adecuada constituye una violación del derecho a la propiedad, lo que es aplicable al contexto colombiano en la medida en que la reforma pensional impone una expropiación sin una compensación adecuada o la posibilidad de optar por mantener los ahorros en cuentas individuales.

Al respecto, la Corte Interamericana<sup>16</sup> señala que:

“El derecho a la propiedad privada debe ser entendido dentro del contexto de una sociedad democrática donde para la prevalencia del bien común y los derechos colectivos deben existir medidas proporcionales que garanticen los derechos individuales. La función social de la propiedad es un elemento fundamental para el funcionamiento de la misma, y es por ello que el Estado, a fin de garantizar otros derechos fundamentales de vital relevancia para una sociedad específica, puede limitar o restringir el derecho a la propiedad privada, respetando siempre los supuestos contenidos en la norma del artículo 21 de la Convención, y los principios generales del derecho internacional.”

---

16 Corte Interamericana de Derechos Humanos, Sentencia del Caso Salvador Chiriboga vs. Ecuador (2008). Disponible en: [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_179\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_179_esp.pdf)

Y agregó:

“A su vez, este Tribunal ha señalado que “la restricción de los derechos consagrados en la Convención debe ser proporcional al interés de la justicia y ajustarse estrechamente al logro de ese objetivo, interfiriendo en la menor medida posible en el efectivo ejercicio de [un] derecho”

Este Caso es fundamental para analizar la situación en Colombia porque ambos casos tratan sobre la intervención del Estado en la propiedad privada de los ciudadanos bajo el pretexto de un interés público o social. En el caso ecuatoriano, la Corte Interamericana de Derechos Humanos determinó que la expropiación de una propiedad debe estar acompañada de una indemnización justa y proporcional al valor del bien expropiado. La Corte subrayó que cualquier medida que afecte la propiedad privada debe ser proporcional, cumplir con un fin legítimo y no exceder lo necesario para lograr dicho fin.

En el contexto de la reforma pensional en Colombia, se impone una obligación a los afiliados al Régimen de Ahorro Individual Solidario (RAIS) de transferir sus aportes futuros a Colpensiones, un fondo común administrado por el Estado. Esta situación es comparable porque, al igual que en el caso de Salvador Chiriboga, los cotizantes son privados de su propiedad (sus aportes) sin una compensación adecuada.

Aunque no se trata de una expropiación física de bienes inmuebles, sí se configura una confiscación de facto, en la medida en que se priva a los afiliados del control sobre sus recursos y se les obliga a contribuir a un fondo colectivo, sin la posibilidad de optar por una alternativa que les permita preservar su ahorro individual.

Además, la transferencia obligatoria de aportes no viene acompañada de ninguna forma de compensación para los afiliados que optaron por ahorrar en cuentas individuales, lo que se asemeja a una expropiación sin justa indemnización, contraviniendo lo dictaminado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Finalmente, debe recalcar que la Corte Interamericana enfatiza la necesidad de que las medidas que afectan la propiedad privada sean proporcionales y sirvan a un fin legítimo. En la reforma pensional, si bien se argumenta un interés social, el mecanismo utilizado (confiscación de los aportes) no cumple con los principios de proporcionalidad y necesidad, ya que priva a los cotizantes de su derecho a disponer de sus propios recursos para garantizar su pensión.

Adicionalmente, las consideraciones expuestas por la Comisión de Venecia sobre la protección de la propiedad privada<sup>17</sup> en contextos de reformas económicas refuerzan este argumento. La Comisión subraya que cualquier medida que afecte la propiedad debe ser proporcional y justificada por un interés público legítimo. En el caso de la reforma pensional, la transferencia obligatoria de aportes a un fondo común no solo carece de una justificación

---

<sup>17</sup> Comisión de Venecia, "Expropriations in the Public Interest: A Comparative Analysis" (2007). Disponible en: <https://rm.coe.int/168007ff55>

proporcional, sino que también vulnera el derecho de los afiliados a disponer libremente de sus ahorros, constituyendo una confiscación inadmisibles bajo los estándares internacionales.

La transferencia forzosa de aportes no está justificada adecuadamente, pues no ofrece una solución proporcional a los problemas que busca resolver (la sostenibilidad del sistema pensional). Los cotizantes no reciben una compensación equitativa por la pérdida de control sobre sus ahorros.

Y es que, la reforma afecta negativamente a quienes han optado por el RAIS, especialmente a aquellos que, por sus ingresos, se verán obligados a trasladar sus aportes a Colpensiones, donde no tienen control sobre el uso y rendimiento de su dinero. Esta falta de proporcionalidad es un punto clave en las consideraciones de la Comisión de Venecia.

Así las cosas, la reforma pensional de 2024 constituye una confiscación de los ahorros de los afiliados al RAIS al transferir forzosamente sus aportes a un fondo común administrado por el Estado. Esta medida vulnera tanto la Constitución Política de Colombia como los tratados internacionales que protegen el derecho a la propiedad privada, incluyendo la Declaración Universal de los Derechos Humanos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Así mismo, contraviene los principios establecidos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el Caso Salvador Chiriboga vs. Ecuador y las recomendaciones de la Comisión de Venecia, que exigen que toda expropiación o medida similar sea justa, proporcional y acompañada de una indemnización adecuada.

Por lo tanto, el artículo 3 de la reforma pensional vulnera gravemente los derechos fundamentales a la propiedad privada y debe ser declarado inexecutable por confiscar el ahorro de los colombianos, por no alinearse con lo previsto en nuestra Constitución política y por ir en contravía de preceptos internacionales.

### **Cumplimiento de los requisitos del artículo 2 del Decreto 2067 de 1991**

1. **Claridad:** El cargo es claro en la exposición de cómo la reforma pensional afecta el derecho a la propiedad privada, argumentando que la transferencia forzosa de aportes constituye una confiscación. El texto es comprensible y detalla el impacto de la medida en los derechos de los afiliados al RAIS.

2. **Certeza:** El cargo se basa en la descripción de medidas legislativas específicas que transfieren los aportes de los afiliados a un fondo común administrado por el Estado, lo que es verificable y se considera una vulneración del derecho a la propiedad. Se mencionan normas específicas y hechos concretos que sustentan la acusación.

3. **Especificidad:** Se identifica claramente el derecho vulnerado, es decir, el derecho a la propiedad privada garantizado por el artículo 58 de la Constitución y los tratados internacionales. Se expone cómo la reforma implica una confiscación al despojar a los afiliados del control sobre sus aportes.



4. **Pertinencia:** El reproche formulado es pertinente y se centra en la violación de un derecho fundamental protegido por la Constitución y el bloque de constitucionalidad. El argumento es de naturaleza constitucional y aborda directamente el impacto de la reforma en los derechos de propiedad.

5. **Suficiencia:** El razonamiento presentado es suficiente para ilustrar a la Corte sobre la confiscación de facto que implica la reforma. Se expone cómo la medida afecta los derechos de los afiliados y se argumenta que esto constituye una violación de los principios constitucionales y tratados internacionales.

#### IV. PRETENSIÓN

1. Se solicita a la Honorable Corte Constitucional que proceda a declarar **INEXEQUIBLE** 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.
2. Que, en caso de no acceder a la pretensión anterior, se declare la **INEXEQUIBLE** el artículo 3 de 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 fondo.

#### V. COMPETENCIA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

De conformidad con lo establecido en el numeral 4 del artículo 241 de la Carta Política, corresponde a la Corte Constitucional conocer de las acciones de inconstitucionalidad presentadas por la ciudadanía, en los siguientes términos:

*“ARTÍCULO 241. A la Corte Constitucional se le confía la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución, en los estrictos y precisos términos de este artículo. Con tal fin, cumplirá las siguientes funciones:*

*(...)*

*4. Decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra las leyes, tanto por su contenido material como por vicios de procedimiento en su formación.”*

Así las cosas, es clara entonces la competencia de la H. Corte Constitucional para conocer, estudiar y fallar esta acción de inconstitucionalidad.

#### VI. OPORTUNIDAD PROCESAL

Esta acción de inconstitucionalidad cumple con lo dispuesto en el literal a del numeral 3 del artículo 242 de la Constitución Política de Colombia, que en su tenor literal dispone:

*“ARTÍCULO 242. Los procesos que se adelanten ante la Corte Constitucional en las materias a que se refiere este título, serán regulados por la ley conforme a las siguientes disposiciones:*

1. *Cualquier ciudadano podrá ejercer las acciones públicas previstas en el artículo precedente, e intervenir como impugnador o defensor de las normas sometidas a control en los procesos promovidos por otros, así como en aquellos para los cuales no existe acción pública.*
2. *El Procurador General de la Nación deberá intervenir en todos los procesos.*
3. *Las acciones por vicios de forma caducan en el término de un año, contado desde la publicación del respectivo acto.* (Subrayado fuera del texto original).”

En razón de lo expuesto, y toda vez que la norma demandada fue publicada el día 16 de agosto de 2024, se tiene que la interposición de la presente acción está ajustada a los términos descritos en la norma y es presentada oportunamente.

## VII. PRUEBAS QUE SE APORTAN

Se solicita a la Alta Corte Constitucional que sean tenidas como pruebas las siguientes:

1. Copia del Diario Oficial N. 52.819 del 16 de agosto de 2024, mediante el cual se publica 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*”  
[https://www.colpensiones.gov.co/info/rpm/media/gaceta\\_700%20pensional.pdf](https://www.colpensiones.gov.co/info/rpm/media/gaceta_700%20pensional.pdf)
2. Enlace del video publicado del debate surtido en plenaria de la Cámara de Representantes del 14 de junio del 2024:  
[https://www.youtube.com/watch?v=RPjYt\\_G2Chw&t=25836s](https://www.youtube.com/watch?v=RPjYt_G2Chw&t=25836s)

De igual forma, se solicita a la Honorable Corte oficiar a las Secretarías Generales del Senado de la República y de la Cámara de Representantes para que aporten el expediente de la Ley objeto de debate.

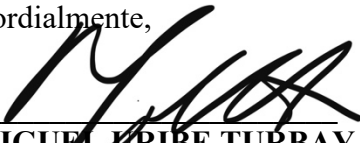
## VIII. ANEXOS

1. Copia de la cédula de ciudadanía de **MIGUEL URIBE TURBAY**.
2. Copia de la publicación del Diario Oficial que contiene la Ley demandada.

## IX. NOTIFICACIONES

**MIGUEL URIBE TURBAY** recibirá notificaciones en la Carrera 7 No. 8 – 68 Oficina del Senador Miguel Uribe Turbay, ubicada en el Capitolio Nacional del Congreso de la República y/o al correo electrónico: [miguel.uribe@senado.gov.co](mailto:miguel.uribe@senado.gov.co).

Cordialmente,

  
**MIGUEL URIBE TURBAY**  
C.C. 81.717.607  
Senador de la República.