

Relatoría

Título del evento	La reforma pensional: control constitucional al procedimiento legislativo
Fecha del evento	26 de agosto de 2024.
Moderadora	Carolina Rico Marulanda.
Ponentes participantes:	
Humberto Sierra Porto, <i>Director del Departamento de Derecho Constitucional.</i> Iván Daniel Jaramillo, <i>Viceministro de Empleo y Pensiones.</i> Carolina Rico Marulanda, <i>docente investigadora del Departamento de Derecho Constitucional.</i> Paula Robledo Silva, <i>Secretaria Jurídica de Presidencia.</i> César Palomino, <i>Director de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado (ANDJE).</i> Alfonso Palacios, <i>docente investigador del Departamento de Derecho Constitucional.</i> Diego González, <i>docente investigador del Departamento de Derecho Constitucional.</i>	
Temas abordados en las presentaciones y en la discusión:	
<u>Introducción del panel</u>	
Humberto Sierra Porto	
<ul style="list-style-type: none">- En primer lugar, señaló que las demandas de inconstitucionalidad en contra de la reforma pensional principalmente giran en torno al desconocimiento de los principios de deliberación y de publicidad, que rigen el procedimiento legislativo.- Recalcó la importancia de la deliberación en el Congreso de la República, como órgano de representativo que agrupa a los diversos sectores políticos del país que participan y expresan la voluntad popular en el marco del trámite legislativo.- Por otra parte, destacó el rol de la Corte Constitucional como órgano que imparte justicia deliberativa, siendo el proceso de constitucional la última etapa del procedimiento legislativo.- Indicó que el gran número de demandas de inconstitucionalidad refleja el déficit de legitimidad y la falta de espacios de deliberación al interior del Congreso de la República.- Finalmente, evidenció que hay una crisis de la presunción de validez del derecho en el Congreso de la República porque sus leyes requieren de una legitimación adicional en el proceso de constitucionalidad ante la Corte Constitucional.	
Iván Daniel Jaramillo	
<ul style="list-style-type: none">- Definió la naturaleza y alcance de la reforma pensional que se tramitó por iniciativa del Ministerio del Trabajo en el Congreso de la República, en la cual reafirmó la necesidad de contar con un sistema pensional para que el Estado proteja a las personas de los riesgos socialmente relevantes como la vejez, la incapacidad y la muerte.	

- También señaló que hay un consenso en reformar la Ley 100 de 1993 por sus problemas de cobertura, equidad y financieros por ser un sistema que: **i)** pone a competir a los regímenes públicos y privados; **ii)** financieramente será insostenible a largo plazo por la mayor longevidad y las bajas tasas de natalidad.
- Afirmó que los fundamentos de la reforma pensional consisten en: **i)** aumentar la cobertura a los adultos mayores para que puedan recibir transferencias económicas y puedan tener una vida digna; **ii)** establecer una relación de cooperación entre los regímenes públicos y privados.
- Por último, fue enfático en señalar que las transferencias económicas no son una forma de expropiación porque se financian a través del Presupuesto Nacional y de los aportes a los fondos de solidaridad creados por la Ley 797 de 2003, y no con los aportes a pensiones.

Paula Robledo Silva

- Recalcó la importancia del rol de la academia en la discusión de la constitucionalidad de la reforma pensional, con el fin de considerar las reflexiones jurídicas que permitan comprender la razón de ser de las demandas de inconstitucionalidad.
- Precisó que en el momento se registraban 29 demandas de inconstitucionalidad en contra de la reforma pensional, de las cuales 2 han sido admitidas.
- Finalmente, mencionó que el Gobierno Nacional ha diseñado una estrategia de defensa de la constitucionalidad de la reforma pensional ante la Corte Constitucional, liderada por Secretaría Jurídica de Presidencia y la ANDJE.

Cesar Palomino

- Consideró que los principales argumentos de las demandas de inconstitucionalidad en contra de la reforma pensional eran la elusión del debate parlamentario y el desconocimiento del principio democrático y de publicidad.
- Puso de presente las siguientes cifras durante el trámite legislativo de la reforma pensional:
 - i)** El proyecto de ley contaba con **95** artículos.
 - ii)** Para el cuarto debate se había radicado **700** proposiciones, la mayoría por parte de la oposición.
 - iii)** Se presentaron **129** escritos de recusaciones, cuyos fundamentos era la edad la edad de los congresistas más jóvenes que podrían beneficiarse de la reforma pensional.
 - iv)** Se realizaron **5** solicitudes de audiencias para que vinieran expertos para explicar el contenido y alcance de la reforma pensional.
- La lectura que realizó de estas cifras fue la de un comportamiento de obstrucción legislativa, el cual contraría los principales argumentos de las demandas de inconstitucionalidad en contra de la reforma pensional.

- Caracterizó esta conducta como filibusterismo legislativo, que consiste en realizar intervenciones excesivas y exageradas. Además, señaló que esta forma de obstrucción legislativa es una práctica derivada del abuso del derecho de la oposición.
- Así, concluyó que esta es una oportunidad para que la Corte Constitucional defina y establezca los límites a estas prácticas legislativas, para que determine cuando son legítimas y cuando son abusivas.

Desarrollo del panel

Carolina Rico Marulanda

- Inició con una contextualización sobre la discusión del control constitucional de la reforma pensional, retomando las intervenciones de los anteriores ponentes.
- Posteriormente, abrió la discusión del panel con la siguiente pregunta: ¿se puede considerar que en el trámite legislativo de la reforma pensional hubo elusión del debate por falta de información de los congresistas?

En esos términos, siguió desarrollando la pregunta y cuestionó si los Representantes a la Cámara tenían la obligación de conocer el texto aprobado en el Senado, además del informe de ponencia que se publicó para la aprobación del cuarto debate. En otras palabras, preguntó si esa falta de información era determinante para que se configurara la elusión al debate.

Finalmente, añadió que la jurisprudencia constitucional ha llenado de contenido el concepto de debate y su elusión, trayendo a colación las consideraciones de la Corte en el caso de la Ley de Financiamiento

En esa medida, cuestionó que si conforme a esos criterios jurisprudenciales de la Corte Constitucional en el procedimiento legislativo de la reforma pensional se presentó la elusión del debate.

Alfonso Palacios

- Fue enfático en señalar que el problema jurídico que plantea el trámite de legislativo de la reforma pensional está en determinar si desconoció o no el principio de publicidad. Además, agregó que es un caso difícil porque no hay un precedente judicial aplicable, y explicó que es distinto al caso de la Ley de Financiamiento.
- Estimó que para efectos de establecer si se configuró o no el vicio de procedimiento había que analizar: i) qué tan distinto era el texto de informe de ponencia y el texto aprobado en Senado, y ii) determinar si a pesar de las diferencias de los documentos finalmente se leyó a viva voz el texto que se iba debatir.

Palacios concluye que la Corte Constitucional en la C-131 de 2009 ya había declarado el vicio de forma por el incumplimiento de la explicación oral del articulado; de manera que, para efectos del caso concreto, en esta ocasión tampoco se realizó una lectura del texto.

Cesar Palomino

- Consideró que no se configuró el vicio en el procedimiento legislativo porque no se desconoció el principio de publicidad, ni tampoco hubo elusión del debate.
- Para sustentar su posición aludió al estándar de publicidad que exige la Corte Constitucional para los proyectos de ley.

En esa medida, según el juez constitucional el estándar de publicidad establece que lo más importante es que los congresistas tengan un conocimiento previo sobre lo que van a debatir; de manera que la publicidad no es instrumental, en el sentido de que no hay un único medio idóneo para publicar los textos que se van a deliberar.

- Respecto al caso concreto afirmó que este estándar de publicidad se cumplió porque fue publicado en las respectivas gacetas del Congreso. De este modo, los congresistas no podían decir que no conocían los proyectos de ley y sus cambios.
- Por último, señaló que no hubo elusión del debate en virtud del desarrollo de las distintas etapas del procedimiento legislativo, que se encuentra acreditado por diferentes documentos y videos. Y, respecto al control constitucional, mencionó que a la Corte le está vedada controlar o medir el nivel del debate.

Diego González

- Afirmó que en el trámite legislativo de la reforma pensional no se incurrió en un vicio de forma.
- Agregó que se trataba, por un lado, de una pregunta difícil porque en la práctica es complejo determinar si el principio de publicidad se cumple o no, y por otro, de un caso fácil porque había premisas fácticas que permitían concluir razonablemente que si se satisfizo dicho principio.
- Las tres premisas fácticas que expuso eran las siguientes:
 - i) El texto fue publicado en la Gaceta 2 meses antes de los debates.
 - ii) El informe de cuarta ponencia contenía un cuadro comparativo entre el texto de Senado y las modificaciones para el texto que se iba a debatir en la Plenaria de Cámara.
 - iii) El texto de debate fue repartido en físico a los congresistas.
- También destacó que la Corte Constitucional tiene la oportunidad para precisar y adecuar el contenido y alcance del principio de publicidad. En esa medida, se refirió al estándar de publicidad

que señaló la Corte en la C-481 de 2019, que consistía en el congresista debía tener un *conocimiento pleno, integral, veraz, suficiente y preciso* sobre los temas del texto que iba a debatir.

- González consideró que este estándar en la práctica no se cumple, y en su lugar propuso que el principio de publicidad debe significar que se garanticen las condiciones mínimas de deliberación, de las cuales se puede inferir razonablemente que un congresista si sabía que iba a debatir y que tenía acceso a la información pertinente.

Preguntas:

Carolina Rico Marulanda

- ¿Cuál es la finalidad que persigue la prohibición de elusión del debate en un modelo bicameral que establece controles al ejercicio del Congreso de la República?
- ¿Fue suficiente el espacio de debate para garantizar el principio de publicidad?
- ¿Se desconoció el impacto fiscal en el trámite legislativo de la reforma pensional?

Humberto Sierra Porto

- Considerando la complejidad de los temas que plantea la reforma pensional, ¿Cómo afirmar que en el Congreso hubo la oportunidad de debatir e intervenir durante una hora?
- De acuerdo con la lealtad democrática y en un contexto de posiciones radicalizadas que imposibilitan los consensos, ¿es relevante o no relevante para una decisión de este tipo?

Asistente 1

- ¿Qué opinan los ponentes sobre los demás cargos de inconstitucionalidad? Ej. Reserva de ley estatutaria, impacto fiscal, etc.

Asistente 2

- ¿Qué implicaciones tiene que haya un régimen de bancadas? ¿Qué se persigue con el debate en un régimen de bancadas?

Conclusiones del evento:

Humberto Sierra Porto

- En primer lugar, agradeció la presencia de los funcionarios del Gobierno Nacional por haber participado en este evento académico, que ofreció varias reflexiones jurídicas en torno al futuro proceso de constitucional del trámite de legislativo de la reforma pensional.
- En segundo lugar, puso de presente el problema el problema estructural el Congreso de la República, que se traduce en la falta de lealtad legislativa al momento de llevar a cabo de los debates más

importantes. Así, en un contexto de posiciones radicales y prácticas de desleales imposibilitan los consensos entre los diferentes sectores políticos del país.

- Por último, concluyó que tanto los argumentos políticos como jurídicos han entrado en consideración del juez constitucional, de manera que el desarrollo de su jurisprudencia ha permitido que el análisis de los vicios de forma esté circunscrito, en buena parte, a la discrecionalidad política del control de constitucionalidad.

Monitor a cargo de la relatoría:

Oscar Rodríguez Escobar