

Bogotá, D.C., enero de 2026.

Honorables Magistrados
CORTE CONSTITUCIONAL
M.P. MIGUEL POLO ROSERO
Ciudad

Expediente: D-16868

Referencia: Demanda contra el acto de sanción del Proyecto de Ley 479 de 2024 Cámara, 075 de 2024 Senado, que derivó en la expedición de la Ley 2468 de 2025, *“Por medio de la cual modifica la Ley 549 de 1999 con el fin de garantizar el financiamiento del pasivo pensional de las entidades territoriales y el fondo Nacional de Pensiones de las entidades territoriales”*

Concepto No.:7535

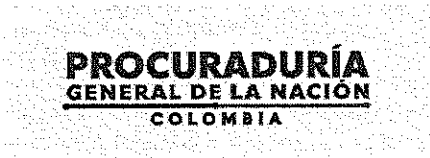
De acuerdo con lo establecido en los artículos 242, numeral 2, y 278, numeral 5, de la Constitución Política, procedo a rendir el concepto de rigor en relación con la acción pública de inconstitucionalidad presentada ante esa Corporación por el ciudadano Alfonso Alegre Roa, en contra de la Ley 2468 de 2025 *“Por medio de la cual modifica la Ley 549 de 1999 con el fin de garantizar el financiamiento del pasivo pensional de las entidades territoriales y el fondo Nacional de Pensiones de las entidades territoriales”*.

I. ANTECEDENTES

El 25 de junio de 2025, el ciudadano Alfonso Alegre Roa promovió demanda de nulidad simple contra el acto de sanción del Proyecto de Ley 479 de 2024 Cámara y 075 de 2024 Senado, iniciativa que culminó con la expedición de la Ley 2468 de 2025. El accionante sostuvo que dicho acto desconoció los artículos 6, 121, 166 y 167 de la Constitución Política, al considerar que el presidente del Congreso de la República procedió a sancionar el proyecto sin competencia para ello, en la medida en que las objeciones formuladas por el Gobierno nacional habrían sido presentadas oportunamente y no habrían sido resueltas. Con fundamento en estos argumentos, solicitó que se declarara la nulidad del acto acusado y que se decretara la suspensión provisional de sus efectos.

La Sección Primera del Consejo de Estado, mediante Auto del 1 de agosto de 2025, resolvió remitir el expediente a la Corte Constitucional, tras concluir que la controversia planteada recaía sobre un acto propio del proceso de formación de la ley, cuya revisión corresponde a esta Corporación, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 4 del artículo 157 y el artículo 241 de la Constitución Política.

El magistrado ponente, mediante Auto del 22 de septiembre de 2025, inadmitió la demanda, al estimar que el escrito no cumplía en su integridad con los requisitos previstos en el artículo 2 del Decreto Ley 2067 de 1991. En particular, el despacho advirtió deficiencias en la acreditación de la condición de ciudadano del demandante



y en la formulación del concepto de la violación, en la medida en que no se desarrollaban de forma suficiente los argumentos encaminados a demostrar la configuración del vicio procedimental alegado. En la misma providencia, se negó la solicitud de suspensión provisional del acto acusado.

El demandante presentó escrito de corrección el 24 de septiembre de 2025, dentro del término concedido, mediante el cual subsanó las falencias advertidas por el despacho. En dicho escrito, acreditó su condición de ciudadano y reformuló el cargo propuesto, delimitándolo de manera expresa como un vicio de procedimiento en la formación de la ley, consistente en la presentación de las objeciones presidenciales y la consecuente irregularidad en la sanción de la Ley 2468 de 2025, por desconocimiento de los artículos 166, 167 y 168 de la Constitución Política.

El magistrado sustanciador, mediante Auto del 9 de octubre de 2025, admitió la demanda, exclusivamente respecto del cargo por presunta vulneración de los artículos 166, 167 y 168 de la Constitución Política. En esta providencia se ordenó fijar en lista para intervenciones de la ciudadanía y correr traslado al Procurador General de la Nación para que rindiera concepto de control de constitucionalidad de conformidad con lo previsto en el numeral 5 del artículo 178 y el numeral 2 del artículo 242 de la Constitución Política. Lo anterior, comunicado a esta entidad mediante Oficio No. 399 del 20 de noviembre de 2025.

II. COMPETENCIA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

En virtud de lo dispuesto en el artículo 241, numeral 4, de la Constitución Política, la Corte Constitucional es competente para conocer de la presente demanda, en la medida en que se controvierte el procedimiento de formación de la Ley 2468 de 2025, y más concretamente, la sanción del Proyecto de Ley 479 de 2024 Cámara y 075 de 2024 Senado por parte del presidente del Congreso.

I. CUESTIÓN PREVIA

A. CADUCIDAD DE LA ACCIÓN

El caso objeto de análisis plantea la presunta configuración de un vicio de procedimiento en la formación de la ley, relacionado con la sanción de la Ley 2468 de 2025, al haberse alegado que esta fue suscrita por el Presidente del Congreso de la República sin que se hubieran resultado previamente las objeciones formuladas por el Presidente de la República.

Tratándose de un reproche de naturaleza formal, resulta aplicable lo dispuesto en el artículo 242, numeral 3, de la Constitución Política, conforme al cual las acciones públicas de inconstitucionalidad por vicios de procedimiento deben interponerse dentro del año siguiente a la publicación del respectivo acto, así como lo previsto en el artículo 2 del Decreto Ley 2067 de 1991, en cuanto exige que el demandante identifique el trámite constitucional aplicable y la forma en que este habría sido desconocido. En consecuencia, corresponde verificar: (i) si la acción fue promovida dentro del término constitucional, y (ii) si el actor expuso de manera suficiente el trámite presuntamente vulnerado.

En el caso concreto, se observa que el accionante presentó acción de nulidad simple el 25 de junio de 2025, cuando aún no se había producido la sanción y promulgación de la Ley 2468 de 2025, las cuales tuvieron lugar el 2 de julio de 2025, según consta en la Gaceta del Congreso No. 1155 de 2025 y en el Diario Oficial No. 53.169 del 2 de julio de 2025. Desde una lectura estrictamente formal, ello podría sugerir que la demanda recayó inicialmente sobre el proyecto de ley y no sobre una ley en sentido estricto.

No obstante, una interpretación conforme al principio *pro actione*, que advierte que “*el rigor en el examen de los requisitos de procedibilidad no puede convertirse en un método de apreciación excesivamente estricto, al punto de hacer nugatorio el ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad*”¹, nos lleva a una conclusión distinta. En efecto, para el momento en que el asunto fue remitido a la Corte Constitucional, así como para la fecha en que se profirieron el auto inadmisorio² y posteriormente el auto admisorio³, la Ley 2468 de 2025 ya había sido expedida y promulgada, de manera que el objeto del control constitucional se encontraba plenamente identificado y vigente, lo que justifica el examen del cargo propuesto por esta Corporación.

Adicionalmente, resulta relevante destacar que la Corte Constitucional no advirtió reparo alguno en relación con la oportunidad de la acción ni con el hecho de que la demanda hubiera sido presentada con anterioridad a la promulgación de la ley, pues, pese a ello, admitió el cargo por vicios de procedimiento. Esta circunstancia refuerza la aplicación del principio *pro actione* y descarta una interpretación restrictiva que conduzca a un rechazo por razones meramente formales.

B. MANIFESTACIÓN DE TRANSPARENCIA

El expediente de la referencia versa sobre una demanda de inconstitucionalidad contra el acto de sanción del Proyecto de Ley 479 de 2024 Cámara – 075 de 2024 Senado, que culminó con la expedición de la Ley 2468 de 2025. Como se ha expuesto, los cargos formulados son de carácter formal, en cuanto se alega la presunta vulneración de los artículos 166, 167 y 168 de la Constitución Política, relacionada con el trámite de las objeciones gubernamentales y la sanción de la ley.

Teniendo en cuenta que el artículo 278 de la Constitución Política me impone el deber de rendir concepto en todos los procesos constitucionales, estimo necesario realizar la presente **manifestación de transparencia**, pues pese a que no me encuentro formalmente en una causal de impedimento, en mi otrora calidad de secretario general del Senado de la República, participé en el trámite de expedición de la Ley 2468 de 2025. En particular, dicha intervención se circunscribió a la radicación del Proyecto de Ley 479 de 2024 Cámara – 075 de 2024 Senado, a la publicación de dicha radicación y remisión a la comisión constitucional correspondiente, actuaciones propias del ejercicio de funciones instrumentales y regladas del cargo, orientadas a garantizar el principio de publicidad del trámite legislativo. Estas actuaciones constan en la Gaceta del Congreso No.1320 del 10 de septiembre de 2024.

Si bien, en otras oportunidades me he declarado impedido por haber participado en el trámite legislativo de las normas objeto de control por parte de la Corte Constitucional, el Alto Tribunal ya ha fijado algunas pautas que permiten determinar cuándo dicha

¹ Corte Constitucional, Sentencia 292 de 2019.

² Corte Constitucional. Auto inadmisorio 22 de septiembre 2025, Expediente D-16868.

³ Corte Constitucional. Auto admisorio 9 de octubre de 2025, Expediente D-16868.

conducta no ha sido determinante para la expedición de la norma, a saber, por ejemplo, en el expediente D-16101 y D-16112 (Acumulados) en el que uno de los cargos correspondía al presunto desconocimiento del impacto fiscal en el trámite legislativo y en cuyo caso se presentó manifestación de impedimento, el mismo fue declarado infundado, por cuanto se determinó que no hubo participación activa ni determinante en la expedición de la norma demandada⁴.

En esta ocasión, al examinar el contenido de la demanda D-16868 así como el auto admisorio, se advierte con claridad que los cargos planteados son naturaleza estrictamente formal, en cuanto se circunscriben al presunto desconocimiento de los artículos 166, 167 y 168 de la Constitución Política, relacionados con el trámite de las objeciones gubernamentales y la sanción de la ley. Dichos reproches no guardan relación alguna con las funciones que ejercí en mi condición de secretario general del Senado de la República, las cuales se limitaron a la radicación del proyecto y a la publicación de dicha actuación, sin incidencia decisoria o normativa en el proceso de formación de la ley.

Finalmente, estimo pertinente aclarar que la presente manifestación de transparencia se formula con el propósito de poner en conocimiento de la Corte Constitucional, que, en mi condición anterior de secretario general del Senado de la República, participé en el trámite de expedición de la Ley 2468 de 2025, particularmente en lo relacionado con la radicación del proyecto de ley y la publicación de dicha actuación. Tales actuaciones no tuvieron carácter activo, decisorio ni determinante dentro del proceso de formación de la ley, razón por la cual no comprometen la independencia ni la imparcialidad con las que se rinde el presente concepto. Así mismo, esta aclaración se realiza con el fin de salvaguardar la celeridad y el adecuado funcionamiento de la administración de justicia, evitando dilaciones innecesarias en el trámite del presente proceso.

II. PROBLEMA JURÍDICO

En consideración del cargo admitido, el problema jurídico a resolver se circunscribe a determinar si el acto de sanción del Proyecto de Ley 479 de 2024 Cámara y 075 de 2024 Senado, que dio lugar a la expedición de la Ley 2468 de 2025, desconoció los artículos 166, 167 y 168 de la Constitución Política, por la forma en que se surtió el trámite de las objeciones gubernamentales dentro del proceso de formación de la ley.

III. CONSIDERACIONES DEL MINISTERIO PÚBLICO

Para resolver el problema jurídico planteado, el Ministerio Público abordará, por una parte, las reglas constitucionales que rigen el procedimiento legislativo, con especial énfasis en la etapa post-parlamentaria relacionada con la sanción de las leyes y la formulación de objeciones gubernamentales. Por otra parte, se examinará el trámite surtido en el caso concreto, a la luz de dicho marco normativo y jurisprudencial.

a) Generalidades del procedimiento legislativo

El procedimiento legislativo es un conjunto ordenado de etapas y actuaciones que deben surtirse para que un proyecto de ley se convierta en norma jurídica. Su observancia no responde a un formalismo vacío, sino que constituye una garantía del

⁴ Corte Constitucional. Auto 451 de 2025 en el cual se resuelve el impedimento presentado por el Procurador General de la Nación para rendir concepto dentro del proceso de constitucionalidad del expediente D-16101 AC.

principio democrático, en la medida en que asegura la deliberación pública, la participación de las mayorías y minorías parlamentarias y la transparencia en la producción normativa⁵.

En el ordenamiento colombiano, las reglas esenciales del trámite legislativo se encuentran previstas, de manera principal, en la Constitución Política, particularmente en los artículos 132 a 187, y se desarrollan en la Ley Orgánica del Reglamento del Congreso (Ley 5 de 1992).

La Corte Constitucional⁶ ha señalado de forma reiterada que el procedimiento legislativo no es un fin en sí mismo, sino un instrumento para garantizar que la voluntad del Legislador se exprese de manera legítima y conforme a los valores superiores del orden constitucional. Por ello, no toda irregularidad formal conduce automáticamente a la inexecutable de una ley; únicamente aquellas infracciones que afecten de manera sustancial los principios que gobiernan el proceso legislativo pueden dar lugar a un vicio con relevancia constitucional.

Desde esta perspectiva, el control constitucional por vicios de procedimiento exige verificar, en cada caso, si las etapas esenciales del trámite fueron respetadas y si las eventuales irregularidades tienen la entidad suficiente para comprometer la validez de la ley.

En términos generales, el trámite legislativo ordinario comprende una fase parlamentaria, integrada por la presentación, discusión y aprobación del proyecto en comisiones y plenarias de ambas cámaras, y una fase post-parlamentaria, que incluye la eventual formulación de objeciones gubernamentales, la sanción presidencial y la promulgación de la ley. Las dos fases hacen parte del proceso de formación de la ley y, en consecuencia, están sujetas al control de constitucionalidad⁷. En atención al cargo admitido, el análisis se concentrará en la segunda etapa del trámite legislativo, esto es en la fase post-parlamentaria.

- Trámite legislativo en la etapa de sanción y objeciones presidenciales

El procedimiento de formación de las leyes no se agota con la aprobación del proyecto por las plenarias de Senado y Cámara, sino que comprende una fase post-parlamentaria que resulta determinante para la validez constitucional de la ley. Esta etapa incluye la sanción presidencial y, de manera alternativa, la formulación de objeciones gubernamentales, actuaciones que integran el proceso legislativo conforme a lo dispuesto en el numeral 4 del artículo 157 de la Constitución Política y han sido reconocidas por la jurisprudencia constitucional como elementos estructurales del *iter legis*⁸.

- La sanción presidencial como acto integrante del proceso de formación de la ley.

Una vez aprobado un proyecto de ley por ambas cámaras, corresponde al presidente del Congreso remitir el expediente legislativo al presidente de la República, para que

⁵ Cfr. Palacios Torres, Alfonso (2005). *Concepto y control del procedimiento legislativo*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

⁶ Corte Constitucional. Sentencias C-424 de 1995 y C-238 de 2010.

⁷ Op. Cit. Palacios Torres (2005).

⁸ Corte Constitucional. Sentencia C-028 de 2021.

este proceda a su sanción y posterior promulgación. La sanción presidencial constituye el acto mediante el cual el Ejecutivo certifica la existencia y autenticidad del texto aprobado por el Legislador y, por tanto, no tiene naturaleza discrecional, sino que se enmarca en un deber constitucional sujeto a términos estrictos.

De conformidad con el artículo 166 de la Constitución Política, el presidente de la República dispone de plazos perentorios para sancionar u objetar los proyectos de ley, los cuales varían según la extensión del articulado, a saber: seis (6) días hábiles cuando el proyecto consta de hasta veinte artículos; diez (10) días hábiles cuando se trata de proyectos de más de veinte y hasta cincuenta artículos; y veinte (20) días hábiles cuando el proyecto supera los cincuenta artículos. Dichos términos se cuentan a partir del día siguiente a aquel en que el proyecto es recibido formalmente por el Gobierno nacional, aspecto que adquiere relevancia central cuando se discute la regularidad de trámite en esta etapa del procedimiento legislativo.

- Las objeciones gubernamentales

Dentro de los mismos plazos previstos para la sanción presidencial, el Gobierno nacional puede optar por objetar los proyectos de ley, ya sea por razones de inconveniencia o de inconstitucionalidad, conforme a lo dispuesto en los artículos 165 y 167 de la Constitución Política. Esta facultad hace parte del proceso de formación de la ley y constituye un mecanismo de interacción institucional entre el Ejecutivo y el Legislativo.

Las objeciones pueden ser totales o parciales, según recaigan sobre la totalidad del proyecto o sobre disposiciones específicas del mismo. Desde una perspectiva constitucional, la Corte⁹ ha precisado que esta figura no configura un poder de veto, sino un instrumento propio del principio de colaboración armónica entre las ramas del poder público, orientado a habilitar un espacio adicional de deliberación democrática una vez culminada la fase parlamentaria.

La formulación de objeciones exige el cumplimiento estricto de los términos constitucionales, los cuales se rigen por las reglas establecidas en el artículo 166 de la constitución, y su observancia resulta determinante para la regularidad del trámite legislativo.

Desde el punto de vista procedimental, las objeciones deben remitirse a la cámara de origen del proyecto dentro del término constitucional correspondiente, y su presentación debe observar las exigencias propias de los actos de gobierno, lo que implica que el escrito respectivo sea suscrito tanto por el presidente de la República como por el ministro del ramo competente, de conformidad con el artículo 115 de la Constitución Política.

Una vez recibidas y publicadas las objeciones, corresponde al Congreso adelantar el trámite previsto en la Constitución y en el Reglamento del Congreso, que incluye la conformación de una comisión especial encargada de rendir informe a las plenarias de ambas cámaras. Estas deberán decidir si acogen las objeciones o insisten en el

⁹ Corte Constitucional. Sentencia C-634 de 2015.

texto aprobado, observando las reglas de publicidad, quórum y mayorías exigidas para el ejercicio de la función legislativa¹⁰.

En el caso de las objeciones por inconveniencia, si ambas cámaras insisten en el proyecto con las mayorías constitucionalmente requeridas, el presidente de la República está obligado a sancionarlo. Por su parte, cuando se trata de objeciones por inconstitucionalidad, y el Congreso insiste en la aprobación del proyecto, corresponde a la Corte Constitucional dirimir la controversia, mediante el ejercicio del control previsto en el numeral 8 del artículo 241 de la Carta Política¹¹.

Las objeciones gubernamentales cumplen una función relevante dentro del Estado constitucional, en tanto permiten dirimir desacuerdos entre el Ejecutivo y el Legislativo a través de procedimientos democráticos previamente definidos, sin que ellos supongan una afectación a la autonomía del Congreso ni una alteración del principio de separación de poderes.

- La sanción de la ley por el presidente del Congreso de la República

La Constitución Política prevé un mecanismo excepcional para la culminación del trámite legislativo en aquellos eventos en los que el presidente de la República no cumple con el deber de sancionar ni formula objeciones dentro de los plazos constitucionales. En tales circunstancias, el artículo 168 superior autoriza al presidente del Congreso de la República para sancionar el proyecto de ley, con el propósito de evitar que la inactividad del Ejecutivo frustre la voluntad democrática expresada por el Legislador.

La jurisprudencia constitucional¹² ha señalado que la sanción realizada por el presidente del Congreso no constituye una facultad autónoma ni discrecional, sino una competencia de carácter residual, cuyo ejercicio se encuentra estrictamente condicionado al vencimiento efectivo de los términos previstos en el artículo 166 de la Constitución Política, sin que el gobierno haya sancionado ni objetado válidamente el proyecto de ley.

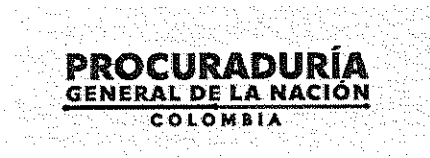
En este contexto, el cumplimiento de las reglas de la etapa post parlamentaria del trámite legislativo adquiere importancia para la validez de las leyes. En efecto, el cumplimiento de los términos fijados en los artículos 166 y 168 de la Constitución Política es de especial importancia, en la medida en que estos garantizan el equilibrio entre el Legislativo y el Ejecutivo, y aseguran que la voluntad democrática expresada por el Congreso no quede supeditada a la actuación del Gobierno nacional.

Por ello, cuando se plantea un reproche por vicios de procedimiento en esta etapa del trámite legislativo, el control constitucional se orienta a examinar las circunstancias de tiempo, modo y lugar en las que se produjo la recepción del proyecto por el Ejecutivo, la eventual formulación de objeciones y la posterior sanción de la ley. Este examen debe realizarse a partir de los elementos probatorios que obran en el expediente legislativo y de los criterios desarrollados por la jurisprudencia

¹⁰ Cfr. Palacios Torres, Alfonso (2018). *Aspectos constitucionales del procedimiento legislativo ordinario en el ordenamiento jurídico colombiano*. En: Correa Henao, Magdalena; Osuna Patiño, Néstor Iván; Ramírez Cleves, Gonzalo Andrés. *Lecciones de Derecho Constitucional (Tomo II)*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, págs. 293 y ss.

¹¹ Corte Constitucional. Sentencias C-144 de 2018 y C-099 de 2019.

¹² Corte Constitucional. Sentencia C-492 de 1997



constitucional, con el fin de determinar si el trámite se ajustó a las exigencias previstas en la Constitución Política.

b) Análisis de las objeciones gubernamentales en el caso concreto

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 165, 166 y 167 de la Constitución Política, el ejercicio de la facultad de objeción por parte del Gobierno nacional se encuentra sometido a requisitos formales y temporales estrictos, cuyo cumplimiento resulta determinante para la regularidad del trámite legislativo en la etapa post – parlamentaria.

Ahora bien, a partir del contenido de dichas disposiciones y las demás reglas de procedimiento legislativo establecidas en la Carta Política¹³, la Corte Constitucional, en las Sentencias C-633 de 2016 y C-076 de 2025, explica que el control formal de las objeciones gubernamentales implica examinar:

- Que las objeciones se formulen en los tiempos dispuestos en la Constitución, es decir, si se presentaron los 6, 10 o 20 días siguientes a la radicación del proyecto de ley para sanción presidencial, si el mismo tiene 20, de 21 a 50 o más de 50 artículos, respectivamente.
- Que sean radicadas de acuerdo con las solemnidades previstas para el efecto.
- Que su formulación se efectúe como acto de gobierno, es decir, que sean suscritas tanto por el presidente de la República como por el ministro del ramo o director del departamento administrativo respectivo, según la materia general del proyecto de la ley objetado; el asunto específico respecto del cual se hace la objeción; el impacto que pueda tener la norma objetada en los asuntos a cargo de un ministerio particular; y la competencia específica del ministerio.

En consecuencia, el análisis constitucional de las objeciones gubernamentales debe centrarse, en primer lugar, en la verificación de su oportunidad, así como en la observancia de las reglas que regulan su presentación y radicación.

- La extemporaneidad de las objeciones y sus consecuencias jurídicas

En el presente asunto, se encuentra acreditado que el Proyecto de Ley 479 de 2024 Cámara – 075 de 2024 Senado fue recibido formalmente por el Gobierno nacional el 11 de junio de 2025, fecha a partir de la cual comenzó a correr el término constitucional previsto en el artículo 166 superior.

Dado que el proyecto constaba de dieciséis artículos, el Gobierno nacional disponía de un plazo de seis días hábiles¹⁴ para sancionar u objetar la iniciativa, término que venció el 19 de junio de 2025. Si bien el escrito de objeciones aparece fechado en esa misma fecha, de las pruebas obrantes en el expediente se desprende que las objeciones fueron radicadas ante la Secretaría General del Senado únicamente el 20 de junio de 2025, esto es, con posterioridad al vencimiento del término constitucional.

¹³ De manera subsidiaria, son aplicables al trámite de las objeciones gubernamentales también las disposiciones de las Leyes 5 de 1992 y 143 de 2002, así como el Decreto Ley 2067 de 1991.

¹⁴ Corte Constitucional. Sentencia C-625 de 2010.

En ese sentido, la sola elaboración o suscripción del documento de objeciones no resulta suficiente para entender ejercida válidamente la facultad gubernamental, siendo indispensable su radicación oportuna ante el Congreso de la República dentro del plazo constitucional. En consecuencia, las objeciones formuladas en este caso carecen de eficiencia jurídica para activar el trámite previsto en el artículo 167 de la Constitución Política.

Ahora bien, la presentación extemporánea de las objeciones gubernamentales impide que estas desplieguen los efectos propios del mecanismo de colaboración armónica entre el Ejecutivo y el Legislativo previsto en la Constitución¹⁵. En tales eventos, el proyecto de ley no puede entenderse válidamente objetado, por cuanto la facultad presidencial para ellos se encuentra sujeta a términos perentorios y preclusivos, cuyo incumplimiento priva de eficacia jurídica a la actuación tardía.

En consecuencia, vencido el término previsto en el artículo 166 de la Constitución Política sin que el Gobierno nacional hubiere formulado las objeciones de manera oportuna, le correspondía al presidente de la República sancionar el proyecto de ley respectivo. En ese sentido, al no haberse ejercido dicha competencia dentro del plazo correspondiente, se configuró el supuesto fáctico previsto en el artículo 168 superior, que activa de manera automática la regla constitucional de reemplazo para la culminación del trámite legislativo.

Esta regla encuentra desarrollo en el artículo 201 de la Ley 5 de 1992, conforme al cual, ante la omisión del Ejecutivo de sancionar u objetar oportunamente un proyecto de ley, corresponde al presidente del Congreso de la República sancionar el proyecto, con el fin de evitar que el Gobierno nacional paralice la producción normativa y frustre la voluntad democrática expresada por el Legislador.

Sobre este punto, la Corte Constitucional¹⁶ ha precisado que la oportunidad del Gobierno para sancionar u objetar los proyectos de ley es estrictamente limitada al tiempo, de manera que, una vez vencidos los plazos constitucionales, el Ejecutivo pierde competencia para ejercer dichas facultades, la cual se traslada al presidente del Congreso como mecanismo de cierre del procedimiento legislativo.

- Regularidad de la sanción impartida por el presidente del Congreso

En el caso concreto, como se analizó, se encuentra acreditado que el Proyecto de Ley fue recibido en la Presidencia de la República el 11 de junio de 2025, que el Gobierno reconoció¹⁷ que el término constitucional para objetar vencía el 19 de junio de 2025, y que las objeciones fueron radicadas ante la Secretaría General del Senado hasta el 20 de junio de 2025, esto es, de manera extemporánea. Asimismo, se constató que, vencido dicho término, el presidente de la República tampoco procedió a sancionar el proyecto.

En este contexto, para el 25 de junio de 2025, fecha de la firma por parte del presidente del Congreso de la República, y posterior, promulgación el 2 de julio del mismo año, no existía objeción válida ni trámite legislativo pendiente, sino un incumplimiento del

¹⁵ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto 2411 de 23 de enero de 2019 [Radicación 11001-03-06-000-2019-00013-00]. Bogotá.

¹⁶ Corte Constitucional. Sentencia C-270 de 1993.

¹⁷ Respuesta a pruebas – Oficio OPC-358/25. Expediente D-16868, proceso de control de constitucionalidad



deber constitucional de sanción por parte del Ejecutivo, lo que habilitó la aplicación del artículo 168 de la Constitución Política. En consecuencia, la actuación del presidente del Congreso de la República al sancionar la Ley 2468 de 2025 no constituyó una invasión de competencias, sino el ejercicio legítimo de una competencia subsidiaria, expresamente prevista en el ordenamiento constitucional y legal.

Dicha competencia no es de carácter discrecional ni autónomo, sino que opera como un mecanismo excepcional, orientado a garantizar que el proceso de formación de la ley culmine de manera regular, sin quedar indefinidamente supeditado a la iniciativa o tardanza del Ejecutivo. En el presente asunto, los presupuestos constitucionales que habilitan esta actuación se encontraban plenamente acreditados, razón por la cual la sanción impartida se ajustó a las reglas que gobiernan el proceso de formación de la ley.

CONCLUSIÓN

Del examen integral del trámite legislativo adelantado en relación con el Proyecto de Ley 479 de 2024 Cámara – 075 de 2024 Senado se constata, en primer término, que el Gobierno nacional no ejerció de manera oportuna la facultad de objeción prevista en los artículos 166 y 167 de la Constitución Política. En efecto, se acreditó que el proyecto fue recibido por el Ejecutivo el 11 de junio de 2025, que el término constitucional de seis días hábiles para objetar vencía el 19 de junio de 2025, y que el escrito de objeciones fue radicado ante la Secretaría General del Senado el 20 de junio de 2025, es decir, con posterioridad al vencimiento del plazo perentorio fijado por el ordenamiento superior.

En segundo lugar, la presentación extemporánea de las objeciones impide atribuirle eficacia jurídica dentro del procedimiento legislativo. Conforme al diseño constitucional y legal aplicable, únicamente las objeciones formuladas dentro del término previsto devuelven el proyecto al Congreso y activan el trámite de reconsideración. Por el contrario, las actuaciones del Ejecutivo realizadas después de vencido dicho plazo no suspenden el deber de sancionar ni reabren el debate legislativo, razón por la cual, para el 25 de junio de 2025, no existía objeción válida en curso, sino un incumplimiento del deber presidencial de sancionar el proyecto aprobado por el Congreso.

Finalmente, ante la omisión del Ejecutivo, se configuró el supuesto que habilita la competencia subsidiaria del presidente del Congreso de la República, prevista expresamente en el artículo 168 de la Constitución y desarrollada en el artículo 201 de la Ley 5 de 1992. En ese contexto, la sanción tuvo lugar el 2 de julio de 2025¹⁸ por parte del presidente del Congreso de la República a la Ley 2468 de 2025, y se produjo en ejercicio legítimo de una habilitación normativa clara y expresa, orientada a asegurar que el procedimiento legislativo culmine de manera regular y no quede indefinidamente supeditado a la inactividad del Ejecutivo.

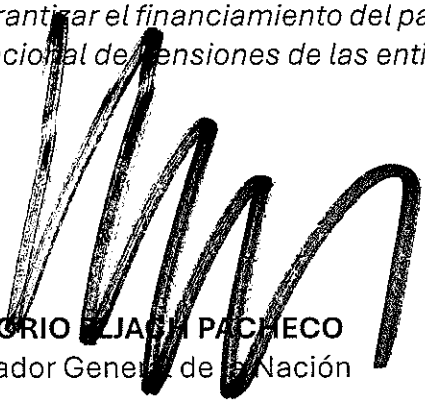
¹⁸ Gaceta del Congreso No. 1155 del 14 de julio de 2025.

IV. SOLICITUD

Por las razones expuestas, el Ministerio Público le solicita a la Corte Constitucional:

Declarar la **EXEQUIBILIDAD** de la Ley 2468 de 2025, *“Por medio de la cual se modifica la Ley 549 de 1999 con el fin de garantizar el financiamiento del pasivo pensional de las entidades territoriales y Fondo Nacional de Pensiones de las entidades territoriales”*.

Atentamente,



GREGORIO ELÍAS PACHECO
Procurador General de la Nación

DCM/CRM

