

El principio de consecutividad

en la jurisprudencia constitucional colombiana¹

Milton José Pereira Blanco²

Carlos David Arrieta Vitola³

Dayro José Bustillo Alvarado⁴

Resumen

El presente artículo examina el principio de consecutividad en el trámite de formación de las leyes y de los actos legislativos en Colombia, a partir de la jurisprudencia de la Corte Constitucional comprendida entre la sentencia C-816 de 2004 y la sentencia C-264 de 2026. Mediante una metodología cualitativa, de carácter dogmático-jurídico, y el análisis

¹Este trabajo constituye un producto parcial de la investigación, ya concluida, titulada «Reglas jerárquicas normativas dentro del sistema de fuentes de derecho a partir de la Constitución de 1991», adelantada por los autores dentro del grupo de investigación Ciencia y Proceso de la Universidad de Cartagena.

²Abogado y Licenciado en Filosofía. Profesor de la Universidad de Cartagena. Magíster en Derecho Penal de la Universidad de Palermo (Argentina). Especialista en Derecho Constitucional y Magíster en Derecho Público de la Universidad del Norte (Colombia). Postgraduado en Diplomacia en Cambio Climático: Negociaciones climáticas internacionales del Colegio de Biólogos del Perú. Especialista en Pensamiento Estratégico Urbano del Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano (CIDEU). Especialista en Derecho Contencioso Administrativo y en Derecho del Medio Ambiente de la Universidad Externado de Colombia. Especialista en Casación Penal de la Universidad La Gran Colombia y en Sistema Penal Acusatorio de la Universidad Católica de Colombia. Exconjuez de la Comisión Seccional de Disciplina Judicial de Bolívar. Correo electrónico: mpereirab@unicartagena.edu.co. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9080-4947>.

³Abogado y Especialista en Derecho Público de la Universidad del Norte (Colombia). Correo electrónico: arrietadc@uninorte.edu.co.

⁴Abogado. Especialista en Derecho Público y en Derecho Constitucional, y magíster en Negociación y Manejo de Conflictos por la Universidad del Norte (Colombia). Especialista en Derecho Disciplinario por la Universidad Externado de Colombia. Candidato a magíster en Ciencia Política y Gobierno por la Universidad del Norte. Se ha desempeñado en la Gobernación de Bolívar y en la Gerencia Departamental Colegiada de Bolívar de la Contraloría General de la República, y fue secretario privado de la Alcaldía Distrital de Cartagena de Indias.

jurisprudencial de las providencias de la Corte, se reconstruyen las etapas del procedimiento legislativo como puntos de control, se define el contenido autónomo del principio y se estudian las decisiones sobre asuntos nuevos, elusión del debate, adopción del texto aprobado por la otra cámara y deber de deliberación mínima. El análisis muestra que el principio conserva plena eficacia cuando el vicio consiste en la aparición tardía de una materia autónoma. En los casos de deliberación aparente, en cambio, ha perdido autonomía frente a la publicidad y la identidad flexible, carece de un parámetro temporal que permita establecer cuándo existió una oportunidad real de deliberar, y el caso de la reforma pensional (Auto 841 de 2025 y sentencia C-264 de 2026) muestra que la severidad del remedio puede disociarse de la gravedad del defecto y depender de la extensión del trámite por rehacer. Se concluye que, en ese ámbito, el principio conserva íntegro su enunciado constitucional, pero ha perdido buena parte de sus consecuencias jurídicas previsibles.

Palabras clave: principio de consecutividad; procedimiento legislativo; vicios de procedimiento; deliberación mínima; subsanación de vicios; Corte Constitucional; Colombia.

Abstract

This article examines the principle of consecutiveness in the process of enacting statutes and constitutional amendments in Colombia, based on the case law of the Constitutional Court from Judgment C-816 of 2004 to Judgment C-264 of 2026. Using a qualitative doctrinal methodology and an analysis of the Court's case law, it reconstructs the stages of the legislative procedure as control points, defines the autonomous content of the principle, and studies the decisions on new matters, avoidance of debate, adoption of the text approved by the other chamber, and the duty of minimum deliberation. The analysis shows that the principle remains fully effective when the defect consists of the late introduction of an autonomous matter. In cases of merely apparent deliberation, however, it has lost its autonomy to the principles of publicity and flexible identity, it lacks a time parameter to determine when there was a real opportunity to deliberate, and the pension reform case (Order 841 of 2025 and Judgment C-264 of 2026) shows that the severity of the remedy may become detached from the seriousness of the defect and depend on the extent of the procedure to be redone. The article concludes that, in that domain, the principle retains its full constitutional wording but has lost many of its predictable legal consequences.

Keywords: principle of consecutiveness; legislative procedure; procedural defects; minimum deliberation; cure of procedural defects; Constitutional Court; Colombia.

Introducción

La Constitución Política de 1991 transformó el modo de concebir la formación de la ley en Colombia. Frente al modelo de identidad rígida de la Constitución de 1886, que exigía la coincidencia de los textos aprobados en cada debate, el inciso 2 del artículo 160 facultó a las cámaras para introducir en el segundo debate las modificaciones, adiciones y supresiones que juzgaran necesarias, y el numeral 4 del artículo 241 atribuyó a la Corte Constitucional el control de las leyes «tanto por su contenido material como por vicios de procedimiento en su formación». Desde entonces, la validez de la ley no depende únicamente de lo que dispone, sino también del modo en que fue producida: una ley materialmente irreproachable puede ser expulsada del ordenamiento si en su formación se desconocieron las reglas que garantizan la deliberación democrática. El procedimiento legislativo dejó de ser, así, una secuencia de formalidades equivalentes para convertirse en una cadena de instancias deliberativas sucesivas, cada una con una función propia y con exigencias cuyo desconocimiento puede viciar la ley.

Dentro de ese marco, el principio de consecutividad ocupa un lugar central. Derivado del artículo 157 superior y de la denominada regla de los cuatro debates, exige que ninguna materia llegue a la ley sin haber sido considerada en cada una de las instancias del trámite: primer debate en comisión y segundo debate en plenaria, en cada una de las cámaras, regla que en el caso de los actos legislativos se duplica en la de los ocho debates (Corte Constitucional, C-094 de 2017). Por mandato de la misma flexibilización introducida en 1991, el principio no se predica del texto literal de los artículos, sino de los asuntos o materias que regulan (Corte Constitucional, C-015 de 2016). De ahí la tensión que recorre toda la jurisprudencia sobre la materia: la plenaria puede modificar lo aprobado, pero no puede introducir asuntos que no hayan sido considerados en las etapas previas.

Más de tres décadas de jurisprudencia, sin embargo, no han producido un estándar estable. Cuando el vicio ha consistido en la aparición tardía de una materia autónoma y separable, la Corte ha anulado de manera consistente (Corte Constitucional, C-453 de 2006; C-084 de 2019; C-487 de 2020), y lo ha seguido haciendo en los casos más recientes (Corte Constitucional, C-294 de 2024; C-489 de 2024; C-119 de 2025). Pero cuando el defecto consiste en que la materia fue debatida solo en apariencia, lo que en este trabajo se denomina deliberación aparente: la materia figura en el texto votado, pero no fue objeto de una oportunidad real de deliberar sobre ella, las respuestas han sido divergentes: una misma práctica legislativa, la plenaria que, al filo del vencimiento del trámite, acoge íntegramente el texto que la otra cámara acaba de aprobar, configuró un vicio que costó la ley entera en la sentencia C-481 de 2019 y no configuró ninguno en las sentencias C-415 de 2020, C-157 de 2021 y C-314 de 2022. A ello se suma el desplazamiento del examen hacia la identidad flexible, que ha llevado a la Corte a afirmar que la consecutividad no se estudia frente a cada

norma, sino frente al trámite general del proyecto (Corte Constitucional, C-489 de 2024). El principio parece haber perdido campo propio en dos direcciones a la vez.

El problema se agudiza cuando se atiende a las consecuencias. En la sentencia C-816 de 2004, la afectación de la formación de la voluntad democrática de las cámaras hizo «ineludible» la inexequibilidad de una reforma constitucional completa. Dos décadas después, en el Auto 841 de 2025, la Corte constató la vulneración conjunta de la consecutividad, del principio democrático y de los derechos de las minorías en el trámite de la reforma pensional, esto es, de los mismos valores que en 2004 imponían la anulación, y, sin embargo, calificó el vicio como subsanable y devolvió la ley al Congreso; en la sentencia C-264 de 2026 tuvo por válida, en lo esencial, la subsanación, surtida en sesiones extraordinarias convocadas con cinco horas de antelación.⁵ Entretanto, en la sentencia C-294 de 2024 descartó la devolución de unas disposiciones incorporadas sin primer debate porque repararlas exigía retrotraer el trámite. El contraste sugiere que la severidad del remedio puede depender de la magnitud de lo que habría que rehacer, y no de la gravedad de la deliberación omitida. Y a esa incertidumbre se añade otra: ni la Constitución ni la Ley 5ª de 1992 fijan un término mínimo entre la publicación del texto que se vota y la sesión en que se vota, de modo que la Corte ha admitido publicaciones realizadas quince horas antes del debate (Corte Constitucional, C-314 de 2022).

La discusión no es meramente local. Bar-Siman-Tov (2011) ha sostenido que el control judicial del procedimiento legislativo es tan justificable como el control material, o incluso más, y el ordenamiento colombiano lo tiene institucionalizado de manera plena. Waldron (1995; 2006), en cambio, ha construido el argumento más influyente contra el control judicial de las leyes en sociedades con instituciones representativas que funcionan razonablemente, y su objeción se agudiza cuando el juez deja de verificar reglas objetivas y pasa a evaluar si la deliberación fue suficiente. Entre ambos polos, Oliver-Lalana (2019) ha advertido que un control que ignora la calidad del debate parlamentario transmite al legislador el mensaje de que esa calidad es irrelevante, y Roa Roa (2019a) ha defendido para Colombia un modelo de control de constitucionalidad deliberativo que refuerza, en lugar de desplazar, la deliberación democrática. El problema que aquí se plantea se sitúa entre esos dos riesgos: el de un juez que reemplaza al Congreso y el de un principio que, privado de consecuencias claras, deja de orientar la conducta del legislador.

En este contexto, el presente artículo se propone responder el siguiente interrogante: ¿qué alcance y qué consecuencias jurídicas ha atribuido la Corte Constitucional al desconocimiento del principio de consecutividad en el trámite legislativo, y en qué medida

⁵La sentencia C-264 de 2026 (M.P. Paola Andrea Meneses Mosquera) fue adoptada por la Sala Plena el 25 de agosto de 2026, por siete votos contra uno, con salvamento de voto del conuez Carlos Pablo Márquez. Su texto íntegro se dio a conocer el 15 de septiembre de 2026.

El principio de consecutividad

esa jurisprudencia ha preservado la autonomía y la eficacia del principio como límite al procedimiento de formación de la ley?

La tesis que se defiende tiene un alcance delimitado. Cuando el vicio consiste en la aparición tardía de una materia autónoma y separable, el principio de consecutividad conserva plena eficacia, como lo confirman las decisiones de 2024 y 2025 que declararon inexecutable disposiciones por vulnerarlo (Corte Constitucional, C-294 de 2024; C-489 de 2024; C-119 de 2025). En cambio, en los casos de deliberación aparente, el principio conserva íntegro su enunciado constitucional, pero ha perdido buena parte de sus consecuencias previsibles, y esa pérdida parece acentuarse cuando se trata de leyes vigentes cuya anulación tendría un alto costo institucional. Ello obedece a tres razones: primero, a que en ese ámbito ha sido absorbido por los principios de publicidad y de identidad flexible, de modo que deja de aportar un criterio propio de decisión; segundo, a que el estándar que lo ha sustituido carece de un parámetro temporal que permita saber cuándo hubo oportunidad real de deliberar; y tercero, a que el régimen de subsanabilidad descansa en categorías, como el deber de deliberación mínima, la elusión «absoluta» o la «insuficiencia deliberativa», que la Corte perfila en la misma decisión en que las aplica y que, en caso de duda, resuelve a favor de la decisión mayoritaria del Congreso (*in dubio pro legislatore*).

Este trabajo tiene como objetivo general analizar críticamente la evolución del principio de consecutividad en la jurisprudencia constitucional colombiana, y como objetivos específicos: (i) reconstruir el trámite legislativo como una cadena de puntos de control a partir de la Constitución y de la Ley 5ª de 1992; (ii) delimitar los principios que rigen la formación de la ley y su relación con la consecutividad; (iii) precisar el concepto del principio y definir su contenido autónomo; y (iv) examinar las decisiones de la Corte Constitucional para identificar los aspectos problemáticos de su aplicación.

Desde el punto de vista metodológico, se trata de una investigación jurídica de enfoque cualitativo y de tipo dogmático-jurídico, que combina el análisis documental de las normas que regulan el procedimiento legislativo, la Constitución Política, la Ley 5ª de 1992 y sus reformas, con el análisis jurisprudencial de las providencias de la Corte Constitucional que se han pronunciado sobre el principio de consecutividad.

Las providencias analizadas son sentencias de constitucionalidad y autos de Sala Plena de la Corte Constitucional, seleccionadas conforme a tres criterios. Primero, que la consecutividad hubiera constituido un cargo de la demanda o un fundamento de la decisión. Segundo, que la providencia hubiera fijado, precisado o modificado el estándar aplicable o su consecuencia jurídica, de modo que se excluyeron las que se limitan a reiterarlo sin aplicarlo a un supuesto nuevo. Tercero, que las providencias más recientes la invocaran como precedente, criterio que permitió incorporar, en particular, las seis sentencias que el Auto 841 de 2025 revisó en conjunto. Otras providencias se citan de manera complementaria, en cuanto definen los

principios del trámite legislativo con los que la consecutividad se relaciona. El período de análisis se extiende entre la sentencia C-816 de 2004, que fija el término de comparación más exigente en cuanto al remedio, y la sentencia C-264 de 2026; las decisiones anteriores a 2004 se emplean como antecedentes.

Cada providencia se examinó con una misma pauta de lectura: los hechos del trámite en que se produjo el defecto, el problema jurídico planteado, la regla de decisión adoptada, la calificación del vicio y el remedio ordenado. Esa pauta permitió agrupar las decisiones según la modalidad del defecto, aparición tardía de una materia autónoma o deliberación aparente, y contrastar, dentro de cada grupo, la relación entre la calificación del vicio y su consecuencia jurídica. Los resultados se confrontaron con la doctrina nacional y comparada sobre el control judicial del procedimiento legislativo. El trabajo es de carácter analítico y no empírico: no evalúa el efecto de la jurisprudencia sobre la conducta del Congreso, cuestión que excede su objeto.

1. El trámite formativo de la ley: etapas y puntos de control

Antes de examinar los principios que rigen la formación de la ley y, en particular, el de consecutividad, es necesario reconstruir el camino que recorre un proyecto desde su radicación hasta su sanción. Esa reconstrucción no tiene aquí un propósito meramente descriptivo. Cada una de las etapas que se reseñan a continuación constituye un punto de control: un momento del trámite en el que la Constitución o el Reglamento del Congreso imponen una exigencia cuyo desconocimiento puede configurar un vicio de procedimiento y en el que, por esa misma razón, la Corte Constitucional ha localizado buena parte de los casos que se analizan en este trabajo. Conocer esas etapas es, por tanto, condición para comprender en qué consiste cada vicio y por qué la Corte le ha atribuido una u otra consecuencia.

La reconstrucción permite, además, advertir desde ahora el rasgo que da sentido al principio de consecutividad, pues explicar dicho principio sin conocer el trámite formativo de la ley carecería de utilidad y dificultaría la comprensión de la tesis planteada. El procedimiento legislativo no es una secuencia de formalidades equivalentes e intercambiables, sino una cadena de instancias deliberativas sucesivas, cada una de ellas con una función propia: la comisión estudia el proyecto con detalle técnico y por materias, la plenaria lo somete al conjunto de la corporación, la segunda cámara lo revisa con independencia de la primera y la conciliación armoniza las diferencias entre ambas. La consecutividad protege precisamente esa sucesión, al exigir que ninguna materia llegue a la ley sin haber pasado por cada una de esas instancias.

El recorrido se hace en dos planos. En primer lugar, se exponen las reglas que la Constitución de 1991 fija directamente para la formación de la ley (1.1). En segundo lugar, se describe el recorrido del proyecto en el orden en que avanza en el Congreso, conforme a la Ley 5ª de

1992 (1.2); en las etapas cuya regulación básica se encuentra en la propia Constitución, el mensaje de urgencia, la conciliación y la sanción, se examinan de manera conjunta la norma constitucional y su desarrollo legal, para no tratarlas dos veces. Al cierre de cada etapa se indica qué principio se juega en ella y qué decisiones de la Corte se ocupan de la materia, de modo que el lector pueda reconocer más adelante en qué punto del trámite se sitúa cada vicio.

1.1 El marco constitucional del trámite legislativo

1.1.1 Iniciativa y cámara de origen

El artículo 154 de la Constitución dispone que las leyes pueden tener origen en cualquiera de las cámaras, a propuesta de sus respectivos miembros, del Gobierno Nacional, de las entidades señaladas en el artículo 156 o por iniciativa popular en los casos previstos en la Constitución.⁶ La misma disposición establece dos excepciones en cuanto a la cámara de origen: los proyectos relativos a los tributos deben iniciar su trámite en la Cámara de Representantes, y los que se refieran a relaciones internacionales, en el Senado. Así mismo, se reserva a la iniciativa del Gobierno la expedición o reforma de las leyes sobre ciertas materias.⁷

Estas reglas no son neutras para el análisis que sigue. La cámara de origen determina el orden en que se surten los cuatro debates y, con ello, cuál es la «etapa anterior» frente a la cual habrá de verificarse si una materia fue efectivamente considerada. Cuando, más adelante, se pregunte si un asunto introducido en la plenaria de la segunda cámara es o no un asunto nuevo, el término de comparación estará dado por lo que se discutió en las instancias

⁶Constitución Política, art. 155: podrán presentar proyectos de ley o de reforma constitucional un número de ciudadanos igual o superior al cinco por ciento del censo electoral existente en la fecha respectiva, o el treinta por ciento de los concejales o diputados del país. La iniciativa popular se tramita conforme al artículo 163 superior, previsto para los proyectos objeto de manifestación de urgencia, y los ciudadanos proponentes tienen derecho a designar un vocero que será oído por las cámaras en todas las etapas del trámite. Por su parte, el artículo 156 atribuye a la Corte Constitucional, el Consejo Superior de la Judicatura, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, el Consejo Nacional Electoral, el Procurador General de la Nación y el Contralor General de la República la facultad de presentar proyectos de ley en materias relacionadas con sus funciones.

⁷El inciso 2 del artículo 154 superior reserva al Gobierno la iniciativa de ciertas leyes, reserva que el artículo 142 de la Ley 5ª de 1992 desarrolla en un listado que comprende, entre otras materias, el Plan Nacional de Desarrollo y de Inversiones Públicas; la estructura de la administración nacional; la creación, supresión o fusión de ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y otras entidades del orden nacional; la reglamentación de las corporaciones autónomas regionales; la creación de empresas industriales y comerciales del Estado y sociedades de economía mixta; las autorizaciones al Gobierno para celebrar contratos, negociar empréstitos y enajenar bienes nacionales; la fijación de las rentas nacionales y los gastos de la administración; el Banco de la República y las funciones de su Junta Directiva; la organización del crédito público; la regulación del comercio exterior y el régimen de cambio internacional; el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, los miembros del Congreso y la Fuerza Pública; y las participaciones de los municipios en las rentas nacionales.

precedentes, y el orden de esas instancias lo fija, desde el comienzo, la cámara en que el proyecto fue radicado.

1.1.2 Los requisitos del artículo 157: publicación, cuatro debates y sanción

El artículo 157 superior es preciso en indicar que ningún proyecto será ley sin los requisitos siguientes:

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.

Este artículo es el fundamento constitucional directo de dos de los principios que se estudian en este trabajo. El numeral 1 consagra la publicidad como condición previa al debate: sin conocimiento del texto no hay deliberación posible. Los numerales 2 y 3 establecen la denominada regla de los cuatro debates, esto es, primer debate en comisión y segundo debate en plenaria, en cada una de las cámaras, de la cual se deriva el principio de consecutividad. Si ningún proyecto puede ser ley sin haber sido aprobado en cada una de esas instancias, tampoco puede serlo una materia que no haya transitado por todas ellas. Por eso, cuando la Corte ha declarado inexecutable una disposición por haber aparecido únicamente en el último debate, el precepto que ha tenido por vulnerado es precisamente el artículo 157 (Corte Constitucional, C-453 de 2006; C-015 de 2016; C-487 de 2020).

De estos requisitos se desprende también la noción misma de vicio de procedimiento o de forma. Su desconocimiento no conduce necesariamente a la inexecutableidad: la Constitución prevé que, cuando la Corte encuentre vicios subsanables en la formación del acto sometido a su control, ordenará devolverlo a la autoridad que lo profirió para que, de ser posible, enmiende el defecto observado (art. 241, parágrafo). Cuál es la frontera entre el vicio que puede corregirse y el que no admite corrección es, como se verá, uno de los aspectos más problemáticos de la jurisprudencia sobre consecutividad; su régimen legal se describe al final de este apartado (1.2.9).

1.1.3 La unidad de materia (artículo 158)

El artículo 158 de la Constitución consagra otro de los principios del trámite legislativo: todo proyecto de ley debe referirse a una misma materia, y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella. El Presidente de la respectiva comisión

El principio de consecutividad

rechazará las iniciativas que no se avengan con este precepto, pero sus decisiones serán apelables ante la misma comisión. La ley que sea objeto de reforma parcial se publicará en un solo texto que incorpore las modificaciones aprobadas.

Es importante precisar que la Constitución no confía el respeto de la unidad de materia únicamente al control posterior de la Corte, sino que establece un primer filtro dentro del propio Congreso, a cargo de la presidencia de la comisión. Como se explicará en el apartado 2.6, este principio y el de consecutividad operan de manera complementaria: una disposición puede guardar relación con la materia general del proyecto y, aun así, no haber sido discutida en las etapas previas, o a la inversa. Por ello, en el análisis de los asuntos nuevos introducidos en etapas avanzadas del trámite, la Corte ha tenido que examinar a la vez la conexidad con el proyecto y el recorrido efectivo de la materia por los debates.

1.1.4 Los lapsos entre debates, la identidad flexible y el anuncio previo (artículo 160)

Un aspecto determinante del trámite formativo de la ley es la temporalidad que establece el artículo 160 de la Constitución: entre el primero y el segundo debate debe mediar un lapso no inferior a ocho días, y entre la aprobación del proyecto en una de las cámaras y la iniciación del debate en la otra deben transcurrir por lo menos quince días. El desconocimiento de estos términos configura un vicio que afecta la constitucionalidad de la ley posterior y que la Corte ha calificado, por regla general, como insubsanable (Corte Constitucional, C-202 de 2016).

Se considera oportuno resaltar desde ahora lo que estos plazos regulan y lo que no: fijan los intervalos entre etapas, pero no la antelación con la que los congresistas deben conocer el texto que se someterá a votación. Ni la Constitución ni la Ley 5ª de 1992 establecen un término mínimo entre la publicación de la ponencia o de la proposición y la sesión en la que se vota. Esa ausencia, que a primera vista podría parecer un detalle, adquiere un peso considerable en la jurisprudencia reciente, que ha admitido publicaciones realizadas pocas horas antes de la sesión (Corte Constitucional, C-314 de 2022), y constituye el fundamento de la segunda objeción que se formula en el apartado 4.7.2.

El mismo artículo 160 faculta a cada cámara para introducir durante el segundo debate las modificaciones, adiciones y supresiones que juzgue necesarias (inciso 2). Esta autorización, que rompió con el modelo de identidad rígida de la Constitución de 1886, es el fundamento constitucional del principio de identidad flexible (apartado 2.7) y explica por qué la consecutividad se predica de las materias o asuntos, y no del texto literal de los artículos (Corte Constitucional, C-015 de 2016). Al mismo tiempo, es la fuente de la tensión que recorre toda la jurisprudencia estudiada: la plenaria puede modificar, pero no puede introducir asuntos que no hayan sido considerados en la comisión.

El artículo 160 exige, además, que en el informe a la cámara plena para segundo debate el ponente consigne la totalidad de las propuestas que fueron consideradas por la comisión y las razones que determinaron su rechazo, so pena de que la cámara no pueda considerar el proyecto hasta que se supla la omisión (inciso 4). Y, desde la reforma introducida por el Acto Legislativo 01 de 2003, dispone que ningún proyecto será sometido a votación en sesión diferente de aquella que previamente se haya anunciado, regla que da origen al principio del anuncio previo de votación (apartado 2.2).

1.1.5 Las legislaturas y el tránsito de los proyectos (artículos 138 y 162)

En la formación de la ley debe considerarse también la dimensión temporal que imponen las legislaturas. Según el artículo 138 de la Constitución, el Congreso se reúne en sesiones ordinarias durante dos períodos por año, que constituyen una sola legislatura: el primero comienza el 20 de julio y termina el 16 de diciembre, y el segundo inicia el 16 de febrero y concluye el 20 de junio. Entre el 16 de febrero y el 15 de marzo no pueden tramitarse proyectos de leyes estatutarias ni reformas a la Constitución, y en el período en el que se celebran las elecciones al Congreso, las sesiones del segundo período inician el 16 de marzo.

A su turno, el artículo 162 superior dispone que los proyectos de ley que no hubieren completado su trámite en una legislatura y que hubieren recibido primer debate en alguna de las cámaras continuarán su curso en la siguiente, en el estado en que se encuentren, y que ningún proyecto podrá ser considerado en más de dos legislaturas.⁸

Estas reglas tienen una incidencia práctica considerable en el objeto de este trabajo. El vencimiento de la legislatura crea una presión temporal que se concentra en las últimas sesiones de junio y que explica una práctica recurrente en los casos analizados en el capítulo 4: la plenaria de la segunda cámara que, para evitar la conciliación y el consiguiente riesgo de que el proyecto se hunda, adopta íntegramente el texto que la otra cámara acaba de aprobar. Esa práctica está en el origen de la sentencia C-481 de 2019, de las decisiones que la siguieron y del Auto 841 de 2025.

1.2 El desarrollo legal: la Ley 5ª de 1992⁹

El procedimiento legislativo ordinario se encuentra desarrollado en la Ley 5ª de 1992, por la cual se expide el Reglamento del Congreso, el Senado y la Cámara de Representantes, modificada, entre otras, por la Ley 974 de 2005 y por la Ley 2390 de 2024. Su artículo 147

⁸Ley 5ª de 1992, art. 190: los proyectos distintos de los referidos a leyes estatutarias que no hubieren completado su trámite en una legislatura y hubieren sido aprobados en primer debate en alguna de las cámaras continuarán su curso en la siguiente, en el estado en que se encontraren. Ningún proyecto será considerado en más de dos legislaturas.

⁹Sobre este punto, véase Sierra Porto (1998).

reproduce los requisitos del artículo 157 de la Constitución. Para efectos de este trabajo, el Reglamento reviste una doble importancia: de un lado, precisa las exigencias constitucionales y, de otro, contiene reglas cuyo desconocimiento la Corte ha considerado relevante al examinar la validez del trámite, en la medida en que expresan principios constitucionales. A continuación, se describen sus reglas siguiendo el orden en que el proyecto avanza.

1.2.1 Radicación, iniciativa, publicación y reparto

Conforme al artículo 139 de la Ley 5ª de 1992, los proyectos de ley pueden presentarse en la Secretaría General de las cámaras o en sus plenarias. En cuanto a quiénes pueden presentarlos, el artículo 140, modificado por el artículo 13 de la Ley 974 de 2005, reconoce la iniciativa a los senadores y representantes a la Cámara; al Gobierno Nacional, a través de los ministros del despacho; a la Corte Constitucional, el Consejo Superior de la Judicatura, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado y el Consejo Nacional Electoral; y al Procurador General de la Nación, el Contralor General de la República, el Fiscal General de la Nación y el Defensor del Pueblo. El artículo 141 regula la iniciativa popular, que corresponde a un número de ciudadanos igual o superior al cinco por ciento del censo electoral existente en la fecha respectiva, al treinta por ciento de los concejales del país o al treinta por ciento de los diputados del país.

En consonancia con el artículo 154 constitucional, el artículo 143 del Reglamento dispone que los proyectos relativos a tributos y al presupuesto de rentas y gastos se presentarán en la Secretaría de la Cámara de Representantes, y los de relaciones internacionales, en la del Senado. Una vez recibido un proyecto, la secretaría de la cámara en que inicie su trámite ordenará su publicación en la Gaceta del Congreso y el Presidente lo repartirá a la comisión constitucional permanente competente (art. 144).¹⁰ El proyecto se entregará en original y dos copias físicas o de manera electrónica; en este último caso, deberán adjuntarse dos copias del documento, una cifrada que no permita su edición o modificación y otra disponible para edición, a través de los medios digitales que el Congreso habilite para tal fin, con su correspondiente exposición de motivos. De él se dejará constancia en la Secretaría, se radicará y clasificará por materia, autor, clase de proyecto y comisión que deba tramitarlo, y

¹⁰Ley 3ª de 1992, art. 2, modificado por el art. 1 de la Ley 754 de 2002. En cada una de las cámaras funcionan siete comisiones constitucionales permanentes, encargadas de dar primer debate a los proyectos de acto legislativo o de ley referentes a los asuntos de su competencia, que la ley distribuye por materias. Así, por ejemplo, la Comisión Primera, compuesta por diecinueve senadores y treinta y cinco representantes, conoce, entre otros asuntos, de la reforma constitucional, las leyes estatutarias, la organización territorial, los reglamentos de los organismos de control, las normas generales sobre contratación administrativa, la estructura de la administración nacional central, los derechos, garantías y deberes, la rama legislativa y los asuntos étnicos. El reparto es relevante para este trabajo porque define cuál es la comisión ante la cual debe surtir el primer debate y, por tanto, la primera instancia frente a la cual se verifica la consecutividad.

un ejemplar será enviado inmediatamente para su publicación en la Gaceta del Congreso. El contenido formal del proyecto está regulado en el artículo 145.¹¹

Esta etapa es la primera manifestación del principio de publicidad. La publicación en la Gaceta del Congreso es, según la jurisprudencia, la regla general para darlo por satisfecho, aunque la Corte ha admitido otros medios, como la lectura de la proposición, la distribución de copias, la explicación oral detallada o la publicación en la página web del Congreso (Corte Constitucional, C-314 de 2022; Auto 841 de 2025). Que la propia ley prevea desde la radicación una doble vía, física y electrónica, anticipa esa flexibilidad. Por lo demás, el reparto a la comisión competente fija la primera instancia frente a la cual deberá verificarse la consecutividad, y la eventual acumulación de proyectos sobre la misma materia define el universo de propuestas que se considerarán en el primer debate.¹²

1.2.2 Designación de ponentes y publicación de la ponencia

En lo que respecta al debate en comisión, la designación de los ponentes es facultad de la mesa directiva de la respectiva comisión. Cada proyecto tendrá uno o varios ponentes, si las conveniencias lo aconsejan, y en todo caso habrá un ponente coordinador que, además de organizar el trabajo de la ponencia, ayudará al Presidente en el trámite del proyecto. La designación podrá comunicarse en físico o por medios digitales. Cuando el proyecto sea presentado por una bancada, esta tendrá derecho a designar el ponente o, por lo menos, uno de los ponentes cuando la ponencia sea colectiva, y en este último caso la mesa directiva deberá garantizar la representación de las diferentes bancadas (art. 150).

El ponente, o los ponentes, rendirán su informe de manera física o a través de los medios digitales que el Congreso habilite, dentro del plazo inicial que señale la mesa directiva, que estará comprendido entre cinco y quince días calendario, o en su prórroga, atendiendo a la urgencia y al volumen normativo del proyecto y al trabajo de las comisiones. En caso de incumplimiento injustificado se procederá a su reemplazo, y en la Gaceta del Congreso se

¹¹Ley 5ª de 1992, art. 145: en la presentación de todo proyecto debe incluirse título, encabezamiento, parte dispositiva y exposición de motivos. Si no se observa este orden, el Presidente devolverá el proyecto para su corrección.

¹²Sobre la acumulación de proyectos, véanse los artículos 151 y 152 de la Ley 5ª de 1992. Conforme al primero, cuando a una comisión llegue un proyecto que se refiera al mismo tema de otro en trámite, el Presidente lo remitirá, con la debida fundamentación, al ponente inicial para que proceda a su acumulación, siempre que no se haya presentado aún el informe respectivo; la acumulación solo procede en primer debate. Según el segundo, los proyectos sobre la misma materia que cursen simultáneamente en las cámaras podrán acumularse por decisión de sus presidentes, siempre que no se haya presentado ponencia para primer debate. El artículo 154 exige, además, que el ponente informe sobre la totalidad de las propuestas que le hayan sido entregadas y las razones para acumularlas o para proponer el rechazo de alguna de ellas.

El principio de consecutividad

informarán los nombres de los congresistas que no hayan presentado oportunamente las ponencias, salvo que medie justa causa (art. 153).

La presentación y publicación de la ponencia está regulada en el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992. El informe se presentará por escrito, en original y dos copias, al Secretario de la comisión permanente, o de manera digital en los términos ya descritos, y su publicación se hará en la Gaceta del Congreso dentro de los tres días siguientes. Sin embargo, para agilizar el trámite, el Presidente podrá autorizar la reproducción del documento por cualquier medio mecánico o tecnológico para distribuirlo entre los miembros de la comisión, «sin perjuicio de su posterior y oportuna reproducción en la Gaceta del Congreso». Cuando la ponencia sea colectiva y no exista consenso para presentar una sola, la base para la discusión y votación será la primera radicada en el tiempo (párrafo).

Dos aspectos de esta etapa interesan especialmente al análisis posterior. El primero es que la posibilidad de distribuir la ponencia por otros medios antes de su publicación oficial constituye el fundamento legal de la línea jurisprudencial que admite medios alternativos de publicidad. El segundo es que, como ya se anotó, la ley fija el plazo para publicar la ponencia una vez presentada, pero no la antelación mínima con la que esa publicación debe preceder al debate. Las consecuencias de ese vacío se examinan en el apartado 4.7.2. Por otra parte, las reglas sobre la representación de las bancadas en las ponencias colectivas son, según la Corte, instrumentales a la protección de las minorías (Corte Constitucional, Auto 841 de 2025, párr. 69), principio que se examina en el apartado 2.3.

1.2.3 El primer debate en comisión y el régimen de enmiendas

Cumplidas las formalidades anteriores, se inicia el primer debate, que no podrá tener lugar antes de la publicación del informe respectivo (art. 157). No es necesario dar lectura a la ponencia, salvo que la comisión así lo disponga por razones de conveniencia. En la sesión correspondiente, el ponente absolverá las preguntas y dudas que se le formulen, luego de lo cual comenzará el debate. Si el ponente propone debatir el proyecto, se procederá en consecuencia; si propone archivarlo o negarlo, se debatirá y votará esta propuesta en primer lugar, y en su defecto se discutirá y votará la proposición de dar primer debate.¹³ Al debatirse un proyecto, el ponente podrá señalar los asuntos fundamentales acerca de los cuales conviene que la comisión decida en primer término.

¹³Ley 5ª de 1992, art. 166: negado un proyecto en su totalidad o archivado indefinidamente, cualquier miembro de la comisión, el autor, el Gobierno o el vocero de los proponentes en los casos de iniciativa popular podrán apelar la decisión ante la plenaria de la respectiva cámara, que, previo informe de una comisión accidental decidirá si acoge o rechaza la apelación. Si la acoge, la Presidencia remitirá el proyecto a otra comisión constitucional para que surta el primer debate; en caso contrario, se archivará. Los miembros de la comisión podrán, además, dejar constancia escrita de las razones de su voto disidente, que se anexarán al informe del ponente.

Según el artículo 158, una vez resueltas las cuestiones fundamentales, se leerá y discutirá el proyecto artículo por artículo, y aun inciso por inciso si así lo solicita algún miembro de la comisión. Mientras se discute cada artículo, se considerarán las modificaciones propuestas por el ponente y las que presenten los ministros del despacho o los miembros de la respectiva cámara, pertenezcan o no a la comisión. El ponente intervendrá para aclarar los temas debatidos y ordenar el trabajo, y se concederá la palabra a los miembros de la comisión y, si así lo solicitan, a los de las cámaras legislativas, a los ministros, al Procurador General de la Nación, al Contralor General de la República, al Fiscal General de la Nación, al Defensor del Pueblo, al vocero de la iniciativa popular y a los representantes de las altas cortes y del Consejo Nacional Electoral, en las materias que les correspondan.¹⁴ Cerrado el debate y aprobado el proyecto, la Secretaría de la comisión elaborará el texto aprobado, que pasará al ponente coordinador, o a otro miembro de la comisión si así lo dispone la Presidencia, para su revisión, la ordenación de las modificaciones y la redacción del informe de ponencia para segundo debate. El texto aprobado deberá ser firmado por el Presidente de la comisión, el ponente coordinador y el Secretario, quien podrá reenumerar y reordenar el texto sin alterar su contenido o sentido.

Durante el primer debate opera, además, el filtro de la unidad de materia: el Presidente de la comisión deberá rechazar las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con la materia del proyecto, decisión que es apelable ante la propia comisión. Por otra parte, un proyecto puede ser retirado por su autor siempre que no se haya presentado ponencia para primer debate y sea de iniciativa congresional; en los demás casos se requiere la aceptación de la comisión o de la cámara respectiva.

Descrito el debate en comisión, es necesario hacer referencia al régimen de enmiendas. El artículo 160 de la Ley 5ª de 1992 dispone que todo congresista puede presentar enmiendas a los proyectos que estén en curso, en las siguientes condiciones: el autor de una modificación, adición o supresión podrá plantearla en la comisión constitucional respectiva aunque no haga parte de ella; el plazo para presentarla es hasta el cierre de la discusión, mediante escrito dirigido a la presidencia de la comisión; y las enmiendas podrán ser a la totalidad del proyecto o a su articulado. Son enmiendas a la totalidad las que versan sobre la oportunidad, los principios o el espíritu del proyecto, o las que proponen un texto completo alternativo (art. 161), y enmiendas al articulado las de supresión, modificación o adición de algunos artículos o disposiciones (art. 162).

¹⁴Ley 5ª de 1992, art. 159: los presidentes podrán ordenar los debates por artículos, o bien por materias, grupos de artículos o de enmiendas, cuando lo aconsejen la complejidad del texto, la homogeneidad o interconexión de las pretensiones de las enmiendas o la mayor claridad en la confrontación política de las posiciones. Esta facultad es relevante para el análisis posterior, porque la agrupación del articulado para su discusión y votación es distinta de la votación en bloque que elude el debate, distinción que la Corte ha trazado desde la sentencia C-222 de 1997.

El principio de consecutividad

Finalmente, el artículo 164 regula la declaración de suficiente ilustración en comisión: discutido un artículo en dos sesiones, la comisión, a petición de alguno de sus miembros, podrá decretarla, caso en el cual el artículo se votará sin más debate. En las plenarias, el cierre del debate por suficiente ilustración se rige por el artículo 108 del Reglamento. Cabe recordar, por último, que el debate no implica necesariamente la adopción de una decisión y que, conforme al artículo 160 superior, entre el primero y el segundo debate deberá mediar un lapso no inferior a ocho días.

Esta etapa es decisiva para la consecutividad, porque es en ella donde la materia «nace» a efectos del control. Lo que no fue propuesto, discutido y votado en la comisión no puede aparecer después en la plenaria como un contenido autónomo sin configurar un asunto nuevo. La sentencia C-084 de 2019 ofrece el ejemplo más claro: la contribución especial sobre los laudos arbitrales se mencionó en el primer debate mediante una constancia, pero nunca fue debatida ni votada en las comisiones conjuntas, y la Corte la declaró inexecutable por constituir una materia autónoma y separable que debió discutirse de manera específica (apartado 4.2.2). La exigencia de discutir el proyecto artículo por artículo explica, a su vez, por qué la votación en bloque de un articulado extenso ha sido examinada como posible forma de elusión del debate desde la sentencia C-222 de 1997, examen que reaparece en la C-1047 de 2005; en la C-489 de 2024, en la que la Corte constató que la creación del INDOT se votó en bloque en el trámite del Plan Nacional de Desarrollo sin una deliberación específica sobre ella; en la C-340 de 2024, que tuvo por elusión la votación en bloque de artículos sin unidad temática; y en la C-143 de 2025, que no la tuvo por tal. Y la regulación de la suficiente ilustración es el antecedente normativo inmediato del Auto 841 de 2025, en el que el cierre intempestivo del debate en la plenaria de la Cámara, sin observar el artículo 108, fue el núcleo del vicio (apartado 4.6.3).

1.2.4 El trámite abreviado: mensaje de urgencia y sesiones conjuntas

El artículo 163 de la Constitución permite al Presidente de la República solicitar trámite de urgencia para cualquier proyecto de ley. En tal caso, la respectiva cámara deberá decidir sobre él dentro del plazo de treinta días, y aun dentro de ese lapso la manifestación de urgencia puede repetirse en todas las etapas constitucionales del proyecto. Si el Presidente insiste en la urgencia, el proyecto tendrá prelación en el orden del día, con exclusión de cualquier otro asunto, hasta tanto la cámara o comisión decida sobre él. Además, si el proyecto se encuentra en estudio de una comisión permanente, esta, a solicitud del Gobierno, deliberará conjuntamente con la correspondiente de la otra cámara para darle primer debate.

Esta última previsión es la que permite contraer el trámite ordinario mediante las sesiones conjuntas de las comisiones permanentes de ambas cámaras, modalidad que el procedimiento legislativo especial para la paz, conocido como *fast track*, tomó como modelo para acelerar

la implementación normativa del Acuerdo Final.¹⁵ Conforme al artículo 169 de la Ley 5ª de 1992, las comisiones permanentes homólogas de una y otra cámara sesionarán conjuntamente en dos supuestos. El primero, por disposición constitucional: las comisiones de asuntos económicos de las dos cámaras deliberarán en forma conjunta para dar primer debate al proyecto de presupuesto de rentas y ley de apropiaciones, y elaborarán un informe sobre el proyecto de Plan Nacional de Desarrollo que será sometido a la discusión y evaluación de las plenarias. El segundo, por solicitud gubernamental, cuando el Presidente de la República envía un mensaje de urgencia sobre cualquier proyecto de ley, en los términos del artículo 163 superior.¹⁶ El Reglamento contemplaba un tercer supuesto, por disposición reglamentaria, que fue declarado inexecutable.¹⁷

En las sesiones conjuntas, la presidencia corresponde al Presidente de la comisión del Senado y actúa como vicepresidente el de la comisión de la Cámara, salvo cuando se trate de proyectos de origen privativo de la Cámara de Representantes, como los relativos a tributos, caso en el cual se procede en sentido contrario. La ponencia conjunta se presentará en el término de cinco a quince días calendario, o en su prórroga; si ello no fuere posible, servirá de base el informe radicado en primer lugar, y en caso de duda resolverá el Presidente. En cuanto al quórum y la votación, el quórum decisorio será el que se requiera para cada una de las comisiones individualmente consideradas (art. 172) y, concluido el debate, cada comisión votará por separado (art. 173).¹⁸

¹⁵El procedimiento legislativo especial para la paz fue creado por el Acto Legislativo 01 de 2016 con el propósito de agilizar la implementación normativa del Acuerdo Final. Como advierte Cruz Gutiérrez (2022, p. 78), en cuanto a la extensión del trámite, ese procedimiento adoptó el modelo del mensaje de urgencia, con sesiones conjuntas de las comisiones constitucionales permanentes.

¹⁶Ley 5ª de 1992, art. 191, que reproduce en lo sustancial el artículo 163 de la Constitución. A su turno, el artículo 192 dispone que el Congreso dará prioridad al trámite de los proyectos aprobatorios de tratados sobre derechos humanos sometidos a su consideración por el Gobierno y a los de iniciativa popular, de modo que, puestos en consideración, no se dará curso a otras iniciativas hasta tanto se decida sobre ellos.

¹⁷El numeral 3 del artículo 169 de la Ley 5ª de 1992, que permitía las sesiones conjuntas «por disposición reglamentaria», cuando así lo propusieran las comisiones y lo autorizaran las mesas directivas de las cámaras mediante resolución motivada, fue declarado inexecutable en la sentencia C-365 de 1996.

¹⁸Ley 5ª de 1992, arts. 116 a 119. El quórum es el número mínimo de miembros asistentes que se requiere para deliberar o decidir. El deliberatorio exige la presencia de al menos la cuarta parte de los miembros de la corporación o comisión; el decisorio puede ser ordinario (mayoría de los integrantes), calificado (dos terceras partes) o especial (tres cuartas partes). Las mayorías, una vez establecido el quórum decisorio, pueden ser simple (mayoría de los votos de los asistentes), absoluta (mayoría de los votos de los integrantes), calificada (dos tercios de los votos de los asistentes o de los miembros) o especial (tres cuartas partes de los votos de los integrantes). La mayoría simple rige para todas las decisiones en las que la Constitución no exija otra; la absoluta se requiere, entre otros casos, para las reformas constitucionales en segunda vuelta, exigencia cuyo desconocimiento está en el origen de la sentencia C-816 de 2004 que se analiza en el apartado 4.1.1.

El principio de consecutividad

La relevancia de esta modalidad para el objeto de este trabajo es evidente. Las sesiones conjuntas conservan formalmente los debates exigidos por la Constitución, pues cada comisión vota por separado, pero reducen el número de escenarios deliberativos distintos y, al permitir la simultaneidad del segundo debate en las plenarias, suprimen el lapso de quince días entre una cámara y otra. No es casual que varios de los casos analizados en el capítulo 4 correspondan a proyectos tramitados en comisiones conjuntas, como la reforma tributaria examinada en la C-084 de 2019 y las leyes del Plan Nacional de Desarrollo examinadas en la C-415 de 2020 y la C-489 de 2024.

La doctrina ha precisado qué es lo que estas modalidades contraen. Cruz Gutiérrez (2022) observa que, en cuanto a la extensión del trámite, el procedimiento especial para la paz adoptó el modelo del mensaje de urgencia, en el cual las comisiones constitucionales permanentes sesionan de forma conjunta «prescindiendo de un debate y alterando la lógica incremental del procedimiento legislativo» (p. 79). Esa lógica incremental es precisamente la que el principio de consecutividad protege: cada instancia delibera sobre lo que la anterior le entrega y puede corregirlo. El mismo autor advierte que el ordenamiento colombiano admite pacíficamente otras contracciones de efectos semejantes, como el propio mensaje de urgencia o la intangibilidad que ampara a los proyectos aprobatorios de tratados internacionales (pp. 79 y 85), y concluye que en Colombia «el diseño del procedimiento legislativo ordinario está orientado hacia la deliberación; sin embargo, el mismo ordenamiento permite contracciones en las que el ideal deliberativo es secundado y en su lugar prima la agilidad» (p. 84). De ahí se sigue, para lo que aquí se sostiene, que la consecutividad no opera en un ordenamiento que garantice la deliberación de manera uniforme, sino en uno que ya tiene previstas excepciones a ella. La diferencia entre una contracción legítima y una elusión del debate no reside en el número de instancias deliberativas, sino en si la reducción está prevista de antemano por una regla general o se consuma de hecho en el curso de un trámite concreto. Es este segundo supuesto el que se examina en el capítulo 4.

1.2.5 El segundo debate en plenaria: modificaciones y asuntos nuevos

Aprobado el proyecto en la comisión, su Presidente designará ponente para el debate en plenaria y remitirá el informe a la respectiva cámara. El ponente rendirá su informe dentro del plazo que le señale el Presidente y, en caso de incumplimiento, será reemplazado, de lo cual se dará informe a la cámara en la sesión plenaria siguiente. En el informe para segundo debate, el ponente deberá consignar la totalidad de las propuestas que fueron consideradas por la comisión y las razones que determinaron su rechazo, y la omisión de este requisito impedirá a la cámara considerar el proyecto hasta que sea suplida (art. 175, modificado por el art. 15 de la Ley 974 de 2005, en desarrollo del inciso 4 del artículo 160 superior).

En la sesión plenaria, el ponente explicará en forma sucinta la significación y el alcance del proyecto; luego podrán tomar la palabra los congresistas y los ministros del despacho. Si la

proposición con que termina el informe es aprobada, el proyecto se discutirá globalmente, a menos que un ministro o un miembro de la respectiva cámara pida la discusión separada de alguno o algunos artículos (art. 176). Para la discusión y aprobación en segundo debate se sigue, en lo que resulte compatible, el mismo procedimiento del primer debate, y las enmiendas que se presenten estarán sometidas a las condiciones previstas para aquel en los artículos 160 y siguientes, con las excepciones de los artículos 179 a 181.¹⁹

Las reglas centrales de esta etapa, para efectos de este trabajo, son las de los artículos 177 y 178 del Reglamento, que regulan la relación entre lo decidido por la plenaria y lo decidido por la comisión. El primero dispone:

Las discrepancias que surgieren entre las Plenarias de las Cámaras y sus Comisiones Constitucionales acerca de proyectos de ley, no deberán corresponder a asuntos nuevos, o no aprobados, o negados en la Comisión Permanente respectiva. Si así fuere, las mismas Comisiones reconsiderarán la novedad y decidirán sobre ella, previa remisión del proyecto dispuesta por la Corporación.

El segundo, en desarrollo del inciso 2 del artículo 160 superior, establece que cuando a un proyecto de ley se le introduzcan modificaciones, adiciones o supresiones durante el debate en plenaria, estas podrán resolverse sin que el proyecto deba regresar a la respectiva comisión permanente. Sin embargo, si se observan serias discrepancias con la iniciativa aprobada en la comisión, o se presentan razones de conveniencia, podrá determinarse que el proyecto regrese a la misma comisión para su reexamen definitivo, y si esta persiste en su posición, resolverá la corporación en pleno.

Estas dos disposiciones contienen, en el plano legal, la formulación más precisa del principio de consecutividad y de su relación con la identidad flexible. La plenaria puede modificar, adicionar y suprimir sin devolver el proyecto a la comisión, siempre que actúe sobre las materias que ésta ya consideró (identidad flexible); pero si introduce un asunto nuevo, o uno que la comisión no aprobó o negó, la ley prevé un remedio específico: devolver el proyecto a la comisión para que reconsidere la novedad (consecutividad). A esto se suma la regla del artículo 180, según la cual no se considerarán en plenaria las enmiendas negadas en primer

¹⁹Ley 5ª de 1992, arts. 179 a 181. Si el pleno aprueba una enmienda a la totalidad que proponga un texto alternativo, este se trasladará a la comisión correspondiente para que sea acogido en primer debate; si la comisión lo rechaza, el proyecto se archivará. Si se trata, en cambio, de una enmienda al articulado que no implique cambio sustancial, el proyecto continúa su trámite (art. 179). Solo se admiten en plenaria, sin haber sido consideradas en primer debate, las enmiendas que tengan por finalidad subsanar errores o incorrecciones técnicas, terminológicas o gramaticales, y no se considerarán las enmiendas negadas en primer debate, salvo que se surtan mediante el procedimiento de apelación (art. 180). Finalmente, si el texto resultante del debate pudiera ser incongruente, incomprensible, confuso o tautológico, la Presidencia podrá enviarlo a una comisión accidental para que, en el plazo de cinco días, efectúe una redacción armónica que deje a salvo los acuerdos del pleno, dictamen que se someterá a la decisión final de la plenaria (art. 181).

debate, salvo que se surtan mediante el procedimiento de apelación, que la Corte retomó en la sentencia C-094 de 2017 al exigir que las modificaciones no hayan sido expresamente rechazadas con anterioridad (capítulo 3). Buena parte de la jurisprudencia que se examina en el apartado 4.2 consiste, en el fondo, en determinar cuándo una disposición introducida en plenaria es una modificación admisible y cuándo un asunto nuevo que debió seguir el camino del artículo 177: así, la Corte declaró inexecutable contenidos incorporados en el último debate sin haber sido discutidos antes (Corte Constitucional, C-453 de 2006; C-487 de 2020), pero advirtió también que la introducción de un artículo nuevo en segundo debate no implica, por sí misma, la violación del principio (Corte Constitucional, C-415 de 2020).

1.2.6 El paso a la otra cámara

Finalizado el debate sobre un proyecto en el pleno de una de las cámaras, el ponente, a la vista del texto aprobado y de las enmiendas presentadas, redactará en los cinco días siguientes un informe final que será remitido a la otra cámara, en el que presentará el ordenamiento de las modificaciones, adiciones y supresiones y el texto definitivo con las explicaciones pertinentes. El Presidente de la cámara que aprobó el proyecto lo remitirá, con sus antecedentes y los documentos producidos en su tramitación, al Presidente de la otra. Entre la aprobación del proyecto en una de las cámaras y la iniciación del debate en la otra deberán transcurrir por lo menos quince días, salvo que el proyecto haya sido debatido en sesión conjunta de las comisiones constitucionales, caso en el cual podrá presentarse la simultaneidad del segundo debate en cada una de las cámaras.²⁰ En la segunda cámara se reproduce el mismo trámite: primer debate en comisión y segundo debate en plenaria.

Es en este tránsito donde se sitúa la práctica que más ha ocupado a la Corte en los últimos años. En lugar de debatir su propia versión del proyecto y remitir luego las diferencias a la conciliación, la plenaria de la segunda cámara aprueba una proposición para acoger íntegramente el texto aprobado por la otra, con frecuencia en las últimas sesiones de la legislatura. La práctica no está prohibida, pero exige que los congresistas conozcan el texto que adoptan y que exista una oportunidad real de deliberar sobre él; cuando esa oportunidad falta, el texto se aprueba en condiciones de deliberación aparente. La sentencia C-481 de 2019 encontró vulnerados la publicidad y la consecutividad cuando la Cámara acogió el texto del Senado sin que este hubiera sido publicado, leído, distribuido ni explicado de manera suficiente; las sentencias C-415 de 2020, C-157 de 2021 y C-314 de 2022 declararon ajustados a la Constitución trámites semejantes; y el Auto 841 de 2025 volvió sobre el mismo supuesto en el trámite de la reforma pensional (apartados 4.3, 4.4 y 4.6).

²⁰En todo caso, si un proyecto es votado negativamente por una de las cámaras en sesión plenaria, se entenderá rechazado y se archivará.

1.2.7 La conciliación

La conciliación tiene su regulación básica en el artículo 161 de la Constitución, relativo a las comisiones accidentales de conciliación, que señala textualmente:

Artículo 161. Cuando surgieren discrepancias en las Cámaras respecto de un proyecto, ambas integrarán comisiones de conciliadores conformadas por un mismo número de Senadores y Representantes, quienes reunidos conjuntamente, procurarán conciliar los textos, y en caso de no ser posible, definirán por mayoría.

Previa publicación, por lo menos con un día de anticipación, el texto escogido se someterá a debate y aprobación de las respectivas plenarias. Si después de la repetición del segundo debate persiste la diferencia, se considera negado el proyecto.

En desarrollo de esa norma, los artículos 186 a 189 de la Ley 5ª de 1992 regulan las comisiones accidentales de conciliación. Corresponde a los presidentes de las cámaras integrarlas con el fin de superar las discrepancias que surjan respecto del articulado de un proyecto, y las comisiones prepararán el texto que se someterá a consideración de las cámaras en el término que aquellos les fijen. Se consideran discrepancias las aprobaciones de articulado de manera distinta a la otra cámara, «incluyendo las disposiciones nuevas» (art. 186). Las comisiones estarán integradas preferentemente por miembros de las comisiones permanentes que participaron en la discusión del proyecto, así como por sus autores y ponentes y por quienes hayan formulado reparos, observaciones o propuestas en las plenarias (art. 187). Sus informes expresarán las razones acerca del proyecto controvertido para que las corporaciones adopten la decisión final (art. 188), y si, repetido el segundo debate, persisten las diferencias, el proyecto se considerará negado en los artículos o disposiciones materia de discrepancia (art. 189).

La conciliación ocupa un lugar singular en el análisis de la consecutividad. Es la única etapa del trámite en la que el propio ordenamiento admite que se incorporen al texto final disposiciones que no fueron aprobadas por ambas cámaras, el artículo 186 del Reglamento incluye expresamente entre las discrepancias «las disposiciones nuevas», en la medida en que su objeto es, justamente, resolver las discrepancias entre ellas. Por esa razón, la Corte ha precisado que las cámaras no disponen allí de entera libertad y que solo son admisibles las modificaciones, supresiones o adiciones que versen sobre la materia del proyecto (Corte Constitucional, C-882 de 2014). Por la misma razón, la jurisprudencia ha tratado de manera diferenciada las irregularidades que se producen en esta etapa, que constituyen la única excepción reconocida a la regla según la cual los vicios de elusión del debate son insubsanables (Corte Constitucional, Auto 705 de 2024). Además, el artículo 161 sí fija una antelación mínima de un día para la publicación del texto conciliado, exigencia que, como se indicó, no existe para las demás etapas.

1.2.8 La sanción y las objeciones gubernamentales

Aprobado un proyecto de ley por ambas cámaras, pasará al Gobierno para su sanción. Si este no lo objetare, dispondrá que se promulgue como ley; si lo objetare, lo devolverá a la cámara en que tuvo origen dentro de los términos constitucionales (art. 165 de la Constitución),²¹ y la objeción podrá fundarse en razones de inconstitucionalidad o de inconveniencia.²² Cuando la objeción se funda en razones de inconstitucionalidad y las cámaras insisten, la Corte Constitucional interviene antes de la promulgación, lo que constituye una vía de control previo distinta de la acción pública de inconstitucionalidad, a través de la cual se han resuelto la mayoría de los casos que aquí se estudian. Un control previo semejante, pero automático, recae sobre los proyectos de ley estatutaria (arts. 153 y 241, numeral 8, de la Constitución), vía por la cual se decidieron los dos proyectos de Código Electoral que se examinan en el capítulo 4.

1.2.9 La subsanación de los vicios de procedimiento

El recorrido del trámite no termina, para efectos del control constitucional, con la sanción de la ley. Cuando la Corte Constitucional encuentra vicios de procedimiento subsanables en la formación de la ley o del acto legislativo, el artículo 202 de la Ley 5ª de 1992, en desarrollo del parágrafo del artículo 241 de la Constitución, dispone que ordenará devolver el proyecto, la ley o el acto legislativo a las cámaras legislativas para que, de ser posible, enmienden el defecto observado, con prioridad en el orden del día. Subsanado el vicio dentro de los treinta días siguientes a su devolución, se remitirá a la Corte para que decida definitivamente sobre su exequibilidad. Las cámaras podrán subsanar los vicios atendiendo las consideraciones y procedimientos formulados por la Corte y, en su defecto, una comisión accidental de mediación presentará una propuesta definitiva a las plenarios para su aprobación o rechazo.²³

²¹Constitución Política, arts. 165 a 167. El Gobierno dispone de seis días para devolver con objeciones un proyecto que no conste de más de veinte artículos, de diez días cuando contenga de veintiuno a cincuenta, y de hasta veinte días cuando los artículos sean más de cincuenta; vencidos esos términos sin objeción, el Presidente deberá sancionarlo y promulgarlo. El proyecto objetado total o parcialmente vuelve a las cámaras a segundo debate, y el Presidente deberá sancionar sin poder presentar objeciones el que, reconsiderado, sea aprobado por la mitad más uno de los miembros de una y otra cámara, salvo que la objeción haya sido por inconstitucionalidad, caso en el cual, si las cámaras insisten, el proyecto pasa a la Corte Constitucional para que decida sobre su exequibilidad dentro de los seis días siguientes.

²²Ley 5ª de 1992, arts. 196 a 201. Si el Gobierno objeta un proyecto, lo devolverá a la cámara en que tuvo origen (art. 197), dentro de los términos que fija el artículo 198 en concordancia con el artículo 166 superior. La objeción puede obedecer a razones de inconstitucionalidad o de inconveniencia (art. 199). Si el Presidente de la República no cumple el deber de sancionar las leyes en los términos y condiciones que la Constitución establece, las sancionará y promulgará el Presidente del Congreso (art. 201).

²³Ley 5ª de 1992, art. 203: cuando una cámara rehaga e integre un proyecto de ley declarado parcialmente inconstitucional por la Corte Constitucional, según lo previsto en el artículo 167 de la

Esta regla es, quizás, la que mayor incidencia tiene en el objeto de este trabajo. El término de treinta días, en armonía con el artículo 45 del Decreto 2067 de 1991, ha sido entendido por la Corte como un plazo preclusivo que no admite ampliaciones, y fue precisamente la conjunción de ese plazo con el principio de consecutividad la que, en la sentencia C-816 de 2004, llevó a descartar la subsanación: corregir el vicio habría exigido repetir toda la segunda vuelta del acto legislativo (apartado 4.1.1). Dos décadas después, en el Auto 841 de 2025, la Corte devolvió la reforma pensional a la Cámara de Representantes para que subsanara un vicio que comprometía, según la propia Corte, la consecutividad, el principio democrático y los derechos de las minorías, y en la sentencia C-264 de 2026 consideró válida esa subsanación en lo esencial (apartados 4.6.3 y 4.6.4). La pregunta de cuándo un vicio de consecutividad admite ser corregido mediante este mecanismo, y cuándo exige la inexequibilidad, es la que se examina en el apartado 4.7. A ello se suma un límite temporal que condiciona toda consecuencia: la Corte ha precisado que la vulneración de los principios de consecutividad e identidad flexible constituye un vicio de forma, imputable a las ritualidades del proceso legislativo, de modo que la acción pública por esa causa caduca en el término de un año contado desde la publicación del acto (art. 242, numeral 3, de la Constitución; Corte Constitucional, C-400 de 2011).

1.3 Síntesis: el trámite como cadena de puntos de control

El recorrido anterior muestra que el trámite legislativo no es una secuencia de formalidades equivalentes, sino una cadena de instancias deliberativas sucesivas, cada una con una función propia y con exigencias específicas cuyo desconocimiento puede viciar la ley.

Del recorrido anterior se desprenden dos conclusiones. La primera es que los vicios de consecutividad no se concentran en una sola etapa, sino que pueden producirse a lo largo de todo el trámite: en la comisión, cuando una materia no es efectivamente debatida; en la plenaria, cuando se introduce un asunto nuevo; y en el paso de una cámara a otra, cuando se adopta un texto que no se conoce. El primero y el último de esos supuestos comparten un rasgo que será decisivo en el análisis: la etapa se surte formalmente, pero la deliberación es solo aparente. La segunda es que la consecutividad aparece, en casi todas las etapas, entrelazada con otros principios, en especial con la publicidad y con la identidad flexible, circunstancia que, como se verá, ha terminado por diluir su autonomía en una parte de la jurisprudencia reciente.

La consecutividad protege, en suma, que ninguna materia llegue a la ley sin haber pasado por cada una de las instancias descritas. Los capítulos siguientes examinan los principios que custodian esas etapas (capítulo 2), el alcance específico del principio de consecutividad

Constitución, enviará el texto a la otra cámara para su aprobación, y una vez cumplido este trámite se remitirá a la Corte para su fallo definitivo.

(capítulo 3) y, finalmente, la forma en que la Corte Constitucional ha reaccionado cuando alguna de ellas fue omitida o vaciada de deliberación (capítulo 4).

2. Los principios del trámite formativo de la ley

Este capítulo tiene por objeto explicar conceptualmente los alcances de los principios del trámite legislativo desde la jurisprudencia constitucional y cómo inciden en el control constitucional de las leyes por vicios de procedimiento en su formación. La publicidad y el anuncio previo de votación son relevantes porque la jurisprudencia reciente verifica la consecutividad a través de ellos (primera y segunda objeciones, apartados 4.7.1 y 4.7.2). El principio democrático y la protección de las minorías son los valores que el Auto 841 de 2025 declaró vulnerados junto con la consecutividad. Las mayorías y el quórum explican el vicio de la sentencia C-816 de 2004, que fija el término de comparación más exigente de la línea. La instrumentalidad de las formas contiene el régimen de la subsanabilidad sobre el que recae la tercera objeción (apartado 4.7.3). La unidad de materia y la identidad flexible, por último, son los criterios de conexidad a los que la Corte Constitucional ha desplazado el examen de la consecutividad. Los principios que rigen la formación de las leyes no son, para la Corte Constitucional, meras formalidades procedimentales desprovistas de contenido sustantivo, sino instrumentos al servicio de la legitimidad democrática del proceso legislativo. La Corte Constitucional, en la sentencia C-141 de 2010,²⁴ estableció que el procedimiento democrático no es una actividad espontánea, sino un producto de reglas. Estas reglas no son arbitrarias, sino que están diseñadas para maximizar el valor epistémico de aquel proceso. Bajo esta lógica, el respeto de las reglas del trámite no es un fin en sí mismo, sino el presupuesto básico de legitimidad de la ley: su fuerza normativa no se sustenta exclusivamente en el cumplimiento de las formas, sino en la deliberación efectiva de la comunidad representada en el Congreso.

Esta idea fue retomada recientemente por la Corte en el Auto 841 de 2025, al señalar que, «dentro de la dimensión procedimental de la democracia, el carácter reglado del proceso legislativo tiene como función garantizar que en la construcción de la ley se respeten los derechos de las minorías y el pluralismo», de modo que las reglas del debate deben interpretarse siempre en función de esa finalidad democrática y no como obstáculos formales al trabajo legislativo (Corte Constitucional, Auto 841 de 2025, párr. 66).

De ahí que la jurisprudencia distinga entre los vicios que afectan realmente esos valores sustantivos y las meras irregularidades sin carácter constitucional. La sentencia C-786 de 2012, al referirse a ese criterio, señaló que los vicios de carácter sustancial se caracterizan porque vulneran algún principio o valor constitucional, afectan el proceso de formación de

²⁴En este punto, la Corte retoma a Nino (1996, p. 271).

la voluntad democrática en las cámaras, o desconocen las competencias y la estructura institucional básica diseñada por la Carta, lo que a su vez remite, en últimas, a la infracción de la Ley 5ª de 1992 u otras prescripciones que regulen el procedimiento legislativo. En ese mismo sentido, la C-737 de 2001 precisó que la flexibilización del trámite legislativo introducida por la Constitución de 1991 no significa que los vicios de procedimiento hayan perdido relevancia, dados los valores superiores que las normas procedimentales protegen.

Conviene advertir que el control de los vicios de procedimiento constituye una categoría autónoma dentro de la teoría del control de constitucionalidad, y no un apéndice menor del examen sustantivo de las leyes. La idea de un «debido proceso en la formación de la ley» fue formulada tempranamente por Linde (1976), quien propuso desplazar el control judicial desde la racionalidad del contenido de la ley hacia la observancia de las reglas del proceso que la produce. Bar-Siman-Tov (2011) ha llamado la atención sobre lo que denomina la desconcertante resistencia de los tribunales a ejercer este tipo de control: mientras el examen del contenido de la ley se ha naturalizado, buena parte de los jueces y de la doctrina considera impropio cuestionar la observancia legislativa de los procedimientos, al tiempo que da por descontado el control material, de suerte que el control del trámite aparece como de algún modo menos legítimo que el modelo clásico (Bar-Siman-Tov, 2011, p. 1918). Frente a esa posición, el autor sostiene que los principales argumentos que la teoría constitucional ha construido en favor del control material, incluidos los de *Marbury v. Madison*, resultan, aplicados al control del procedimiento, igual o incluso más persuasivos, y que este último no es menos importante sino, de hecho, más justificable que aquel (Bar-Siman-Tov, 2011, pp. 1916 y 1937-1944).

Si la Constitución vincula al legislador, lo hace tanto cuando le indica qué puede regular como cuando le impone cómo debe hacerlo. Desde esa perspectiva, el modelo colombiano resulta comparativamente robusto en el plano normativo: el numeral 4 del artículo 241 de la Carta atribuye a la Corte el control de las leyes «tanto por su contenido material como por vicios de procedimiento en su formación», y el párrafo del mismo artículo prevé el mecanismo de devolución para su subsanación. Bar-Siman-Tov distingue el control del procedimiento legislativo propiamente dicho, que examina el modo de producción de la ley con independencia de su contenido y puede conducir a invalidar una ley materialmente inobjetable por defectos en su formación, del control semiprocedimental, en el cual el examen del trámite se activa únicamente cuando se alega que el contenido de la ley vulnera derechos constitucionales, de manera que el procedimiento se revisa como parte del control material y no por sí mismo (Bar-Siman-Tov, 2011, pp. 1921-1924; 2012). A la luz de esa distinción, el control colombiano por vicios de procedimiento pertenece de lleno a la primera categoría: el numeral 4 del artículo 241 habilita una demanda ciudadana fundada exclusivamente en el modo de formación de la ley, sin que sea necesario reprochar nada a su contenido. Colombia tiene institucionalizado, en otras palabras, el modelo que el autor defiende y que los

El principio de consecutividad

tribunales estadounidenses han resistido durante más de un siglo. La doctrina nacional ha mostrado, en esa misma dirección, que la Corte ha construido una dogmática constitucional del procedimiento parlamentario estructurada a partir del ideal de la democracia deliberativa (García Jaramillo, 2016).

Lo distintivo de la experiencia colombiana reside en otro punto: la intensidad con que se exige la deliberación no es uniforme, sino que se gradúa. Al respecto, en el Auto 841 de 2025 la Corte advirtió que «el juicio sobre la existencia de deliberación mínima no responde a un estándar fijo ni uniforme, sino que debe aplicarse atendiendo a las circunstancias del caso concreto», y que la intensidad deliberativa exigida varía según la materia regulada, el grado de controversia social y el impacto sobre el sistema democrático o los derechos fundamentales; de ahí que el estándar sea más riguroso frente a los proyectos de acto legislativo y de ley estatutaria, y frente a las leyes que crean tributos, adoptan medidas regresivas o regulan de forma integral un derecho fundamental (Corte Constitucional, Auto 841 de 2025, párr. 106). No se trata, entonces, de que el contenido active el control como sucede en el modelo semiprocedimental, sino de que module su rigor una vez activado. Esa graduación constituye una particularidad del diseño colombiano que las categorías disponibles en la literatura comparada no capturan del todo.

Este planteamiento no está exento de objeciones. La más consistente proviene de Waldron (1995), quien ha denunciado el descuido con que la filosofía jurídica y política ha tratado a la legislación: se dedica mucho más esfuerzo a discutir los límites apropiados de la ley que a examinar la naturaleza del poder legislativo mismo y su importancia para una sociedad que se autogobierna (Waldron, 1995, p. 634). Este autor advierte que la imagen poco atractiva de la legislación que predomina en la cultura jurídica se construye en parte para dar credibilidad a los modelos normativos de control judicial de las leyes y, de ese modo, acallar los reparos sobre el carácter antidemocrático de ese control (Waldron, 1995, p. 640). Trasladada a nuestro tema central, la objeción advierte que cuando el juez constitucional deja de verificar reglas objetivas, si el asunto surtió los cuatro debates, si el anuncio se hizo en sesión previa, y pasa a evaluar si la deliberación fue suficiente, corre el riesgo de sustituir el juicio político del Congreso por su propia apreciación sobre cómo debía discutirse un proyecto.

La objeción adquiere su forma más exigente en un trabajo posterior del mismo autor. Waldron (2006) sostiene que, en una sociedad con instituciones democráticas y judiciales que funcionan razonablemente, con un compromiso extendido con los derechos y con desacuerdos persistentes y de buena fe sobre su alcance, el control judicial de las leyes carece de justificación, porque desplaza la decisión de un órgano representativo a uno que no lo es sin ofrecer una razón de resultado que compense esa pérdida de legitimidad. Roa Roa (2019b) ha sostenido que las condiciones institucionales que presupone ese argumento no se verifican en el contexto colombiano, lo que refuerza la justificación del control de constitucionalidad

en Colombia, aunque no resuelve la pregunta sobre el modo en que ese control debe ejercerse cuando recae sobre la calidad de la deliberación. El argumento está construido contra el control material. Su proyección sobre el control del procedimiento es menos directa: cuando la Corte verifica si una materia surtió los cuatro debates, no resuelve un desacuerdo sobre derechos, sino que asegura las condiciones en las que el propio legislador decide, y en esa medida el control del trámite puede presentarse como una garantía del autogobierno y no como su sustituto. La objeción recupera toda su fuerza, en cambio, cuando el juez pasa de verificar reglas a graduar la suficiencia del debate, porque entonces sí emite un juicio sobre cómo debía deliberar el Congreso. De ahí que la respuesta a Waldron no consista en renunciar al control del procedimiento, sino en dotarlo de reglas verificables de antemano. Oliver-Lalana (2019) llega a una conclusión compatible desde el extremo opuesto: un control que ignora por completo la calidad del debate parlamentario le comunica al legislador que esa calidad es irrelevante, y solo un marco de criterios previamente articulado permite examinarla sin que el juez suplante la deliberación que dice proteger.

A esas objeciones se suma otra, que proviene del propio modelo teórico: la devolución del asunto al legislador no es una concesión ni una debilidad del control del procedimiento, sino uno de sus rasgos definitorios, pues este no impide que la ley vuelva a expedirse con idéntico contenido, siempre que se observe el trámite debido (Bar-Siman-Tov, 2011, p. 1923). Un remedio que se limite a reenviar la ley al Congreso sería, desde esta perspectiva, exactamente lo que corresponde. El problema colombiano no radica en la devolución como tal, sino en dos fenómenos que atenúan sus efectos. De una parte, la inexequibilidad diferida, que responde a una institución distinta, la modulación temporal de los efectos del fallo, permite que la ley viciada continúe rigiendo y produciendo efectos durante el lapso que la propia Corte concede, cuando el reenvío supone precisamente que la ley inválida no gobierne mientras se rehace su trámite. De otra, la subsanación tiende a agotarse en la repetición formal del acto omitido, sin que se reponga la deliberación que el vicio impidió, con lo cual el remedio convalida el trámite en lugar de corregirlo.

En ese marco, se explican a continuación los siguientes principios: el principio de publicidad; el principio del anuncio previo de votación; el principio democrático, en su doble exigencia de deliberación y protección de las minorías; el principio de las mayorías decisorias y el quórum; el principio de instrumentalidad de las formas y conservación del derecho; el principio de unidad de materia; y el principio de identidad flexible, cuyo examen antecede necesariamente al del principio de consecutividad, eje central de este artículo, al que por esa razón se dedica un capítulo separado.

2.1 Principio de publicidad

La Corte Constitucional ha señalado que la publicidad es transversal al proceso legislativo, en la medida en que constituye la condición de posibilidad de la deliberación: sin

El principio de consecutividad

conocimiento previo del contenido de un proyecto no puede haber debate real ni control ciudadano sobre la actividad del Congreso (Corte Constitucional, C-084 de 2018). Desde la sentencia C-760 de 2001, la Corte ha sostenido que «el desconocimiento general del proyecto o de la proposición que lo modifica, excluye la posibilidad lógica de su debate», razón por la cual declaró inexecutable apartes del Código de Procedimiento Penal de 2000 modificados mediante enmiendas que la Cámara aprobó sin conocerlas. En la sentencia C-314 de 2022, la Corte indicó que este principio resulta necesario para la debida conformación de la voluntad democrática del Congreso, y que su fundamento constitucional se encuentra en los artículos 157 y 160 de la Constitución Política, precisando además que la publicidad constituye un presupuesto de la racionalidad legislativa, en tanto condición de posibilidad de la deliberación, y, a la vez, una garantía de participación ciudadana y de control político sobre los congresistas.

En la misma línea, la sentencia C-325 de 2022 reiteró que «la publicidad es un elemento fundamental y transversal al trámite legislativo que trasciende el derecho subjetivo de cada congresista, constituyéndose en una garantía institucional básica para permitir la deliberación dentro del órgano legislativo».

Sobre los mecanismos idóneos para satisfacer esta exigencia, la sentencia C-314 de 2022 indicó, de manera no taxativa, los medios de comunicación que la Corte ha reconocido como válidos: la publicación en la Gaceta del Congreso, que constituye la regla general; la lectura oral de la proposición; la distribución de copias; la explicación oral detallada; y la publicación en la página web del Congreso. Este mismo pronunciamiento fijó el estándar para determinar cuándo el principio resulta vulnerado, señalando que ello ocurre cuando los miembros de las cámaras legislativas no tienen acceso al contenido de los proyectos o proposiciones sometidos a su consideración, o cuando dicho conocimiento es parcial, fragmentario o no ha sido debidamente asegurado mediante los mecanismos oficiales o alternativos de publicidad.

Frente a las proposiciones que surgen durante una sesión, la sentencia C-314 de 2022 precisó tres vías alternativas para la satisfacción del principio: (i) que la proposición se lea antes del debate y la votación, conforme a lo previsto en el artículo 125 de la Ley 5ª de 1992; (ii) que se ponga en conocimiento individual de cada congresista a través de un medio de reproducción antes del debate y la votación; o (iii) que el conocimiento se garantice mediante explicación oral del contenido concreto y real de la proposición, siempre que exista un grado de especificidad que permita a los congresistas conocer adecuada, previa y suficientemente la proposición normativa objeto de discusión.

Adicionalmente, en el contexto específico de las comisiones de conciliación, la sentencia C-325 de 2022 extendió estas exigencias a la etapa de resolución de discrepancias entre los textos aprobados por cada cámara, precisando que la publicidad debe garantizar el acceso a

la información necesaria para conocer con precisión, de manera literal e integral, las divergencias existentes entre los textos, antes de proceder a su conciliación.²⁵

2.2 Principio del anuncio previo de votación

Este principio busca que los congresistas conozcan con anterioridad cuáles proyectos serán sometidos a votación, de manera que se asegure su conocimiento pleno y se evite que sean sorprendidos con votaciones intempestivas (Corte Constitucional, C-644 de 2004). La exigencia se satisface cuando, en una sesión inicial, se ordena la lectura y se deja constancia de los proyectos que serán discutidos y votados en una sesión diferente.

Así lo estableció la Corte en la sentencia C-333 de 2005, al declarar inexecutable una ley aprobatoria de un tratado internacional porque el anuncio se había hecho en la misma sesión de votación y no en una sesión distinta y previa. La Corte calificó esta exigencia como un requisito de anuncio de votación en sesión diferente a la de la votación, que supone convocar para una fecha futura prefijada o al menos determinable (Corte Constitucional, C-333 de 2005), y señaló que su incumplimiento constituye un vicio de naturaleza insubsanable.

Posteriormente, la sentencia C-930 de 2005 precisó el estándar de certeza exigido: debe anunciarse de manera específica, cierta y expresa cuáles proyectos serán sometidos a votación en la siguiente sesión, así como la fecha determinada o determinable en que esta se realizará (Corte Constitucional, C-930 de 2005).

2.3 Principio democrático: deliberación y protección de las minorías

El principio democrático opera como un eje transversal a todo el trámite legislativo. La sentencia C-087 de 2016 lo desarrolla en conjunto con el principio de las mayorías, al señalar que el análisis de constitucionalidad debe verificar el cumplimiento de todas las garantías del debate parlamentario, con independencia de qué grupo resulte perjudicado por su

²⁵Corte Constitucional, C-325 de 2022 (M.P. Diana Fajardo Rivera): «Como fundamentos principales de la decisión, la Corte estableció los tres momentos relevantes del trámite de conciliación así: (i) la conformación e integración de la comisión de conciliación; (ii) la habilitación de competencia y trabajo de los conciliadores designados; y, (iii) la deliberación y aprobación del informe de conciliación. Precisó que en los dos primeros momentos lo que se debe garantizar es la publicidad que permita acceder y contar con la información e insumos necesarios para tener conocimiento real sobre la existencia de las discrepancias en los textos aprobados en las cámaras respecto de un proyecto de ley, y para que los conciliadores adquieran el conocimiento preciso, literal e integral de las divergencias para proceder a la unificación de los textos y a preparar el informe de conciliación. En tal sentido, no existe una obligación constitucional ni orgánica de realizar la publicación oficial de los textos aprobados por las plenarias para dar curso a la conformación, integración y funcionamiento de la comisión accidental de conciliación. En las dinámicas del Congreso esos textos se han venido publicado [sic] para generar transparencia, pero no constituye un requisito formal para convocar y habilitar la competencia de dicha comisión, y menos le es aplicable la regla de publicidad fijada en el artículo 157.1 de la Constitución».

El principio de consecutividad

desconocimiento, de modo que tanto minorías como mayorías puedan conocer, estudiar y discutir los textos antes de su aprobación (Corte Constitucional, C-087 de 2016).

La vigencia práctica de este principio se aprecia en el Auto 841 de 2025, que lo vincula expresamente con la consecutividad al señalar la vulneración conjunta de los principios de consecutividad y democrático y de los derechos de las minorías por el incumplimiento del deber mínimo de deliberación, conexión que se retoma más adelante, en el desarrollo del principio de consecutividad.

En esa misma providencia, la Corte precisó que el principio democrático constituye un eje axial de la Constitución, garantizado mediante un complejo de normas transversales a todo el ordenamiento, en tanto fuente de legitimidad del poder político y fundamento de derechos y obligaciones (Corte Constitucional, Auto 841 de 2025, párr. 71). La Corte reconoce que la democracia tiene una dimensión sustancial, integrada por principios como la dignidad humana, la libertad, la igualdad y el pluralismo, y una dimensión procedimental, que comprende la participación, la representación, la adopción de decisiones por mayoría, el respeto por las minorías, la interdicción de la arbitrariedad y la imparcialidad, las cuales guardan una relación inescindible (Corte Constitucional, Auto 841 de 2025, párr. 65).

Dentro de esta dimensión procedimental, el carácter reglado del proceso legislativo cumple una función precisa: garantizar que en la construcción de la ley se respeten los derechos de las minorías y el pluralismo (Corte Constitucional, Auto 841 de 2025, párr. 66). En esta línea, y retomando lo señalado en la sentencia C-168 de 2012 y reiterado en la C-420 de 2024, la Corte precisó que las reglas que rigen el debate legislativo concretan cuatro exigencias: la formación y expresión libre e ilustrada de la voluntad legislativa; el equilibrio entre la regla mayoritaria y los derechos de las minorías; la suficiencia de las oportunidades deliberativas; y la publicidad de los asuntos debatidos, entendida no solo como presupuesto del debate entre congresistas, sino como derecho de la ciudadanía en general (Corte Constitucional, C-168 de 2012; C-420 de 2024).

Este marco explica por qué el artículo 2 de la Ley 5ª de 1992 consagra, junto a la regla de las mayorías, el principio de la regla de las minorías, que garantiza su derecho a ser representadas, a participar y a expresarse. Reglas como la posibilidad de intervenir en los debates, de ser designado ponente, o las exigencias de quórum decisorio y deliberativo, son instrumentales a esa protección, en la medida en que la participación de las minorías puede resultar determinante para la aprobación de un proyecto (Corte Constitucional, Auto 841 de 2025, párr. 69).

Finalmente, cabe destacar que la propia figura de la subsanación de vicios de forma es, para la Corte, una manifestación de este principio: permite al Congreso, como órgano representativo, corregir errores formales siempre que ello no altere las condiciones mínimas

del debate ni desconozca las garantías sustanciales de formación de la ley. En esa misma lógica, el deber de deliberación mínima se erige como garantía última del principio democrático, cuya vulneración, cuando impide la participación, la publicidad o el pluralismo, constituye un vicio sustancial capaz de generar la inexequibilidad de la norma (Corte Constitucional, Auto 841 de 2025).

2.4 Principio de las mayorías decisorias y quórum

La sentencia C-087 de 2016 define este principio a partir de la premisa de que las decisiones del parlamento deben reflejar la voluntad del sector mayoritario presente en la sesión, en tanto garantía del principio de representación, pues la validez de las medidas legislativas depende de que sean aprobadas por más partidarios que detractores en la votación correspondiente (Corte Constitucional, C-087 de 2016).

En cuanto al quórum, presupuesto necesario para la operatividad de este principio, la sentencia C-307 de 2004 aclaró que la verificación previa del quórum decisorio es condición para tener un proyecto por aprobado por mayoría absoluta, y que el artículo 145 de la Constitución fija el quórum deliberatorio en la cuarta parte de los miembros de la corporación (Corte Constitucional, C-307 de 2004).

2.5 Principio de instrumentalidad de las formas y conservación del derecho

Este principio, desarrollado en la sentencia C-298 de 2016, sostiene que no toda irregularidad procedimental constituye un vicio de inconstitucionalidad, y que es posible convalidarla cuando las formas se interpretan teleológicamente, al servicio de un fin sustantivo (Corte Constitucional, C-298 de 2016). En la práctica, se materializa en la distinción entre vicios subsanables e insubsanables: mientras algunas irregularidades admiten ser corregidas devolviendo el trámite, otras, por su entidad, resultan insubsanables (Corte Constitucional, C-448 de 2024; C-333 de 2005).

La jurisprudencia ha precisado los contornos de esa distinción. Son insubsanables los vicios que suponen la omisión de etapas estructurales del proceso legislativo, señaladamente la ausencia de uno de los cuatro debates que exige el artículo 157 de la Constitución, así como aquellos en los que se desconoce de manera grave el principio de publicidad, como sucede cuando un proyecto o una proposición se vota sin haber sido publicado ni anunciado previamente (Corte Constitucional, C-481 de 2019). La misma consecuencia se ha atribuido al incumplimiento de los plazos obligatorios del trámite (Corte Constitucional, C-202 de 2016; Auto 476 de 2017). Tampoco es subsanable el vicio cuya corrección exigiría iniciar nuevamente el procedimiento, pues la subsanación no puede emplearse como mecanismo para reconstruir retroactivamente la voluntad legislativa, ni para legitimar actuaciones que no existieron en el expediente o que se adoptaron sin cumplir las exigencias constitucionales.

El principio de consecutividad

Sobre esa base, la Corte ha consolidado un catálogo ilustrativo. Entre los vicios subsanables ha incluido la omisión del anuncio previo cuando no existe riesgo para los derechos de las minorías, la ausencia de publicación de un texto ya debatido y conocido por las cámaras, los errores en la conformación de comisiones accidentales que no comprometan la integridad del proceso y los defectos formales en la aprobación de tratados internacionales atribuibles a la administración y no al Congreso. Entre los insubsanables, la aprobación de normas sin antecedente en comisiones, la incorporación de proposiciones no publicadas, la omisión de debates exigidos por la Constitución, la aprobación de textos no anunciados o sustancialmente modificados sin justificación y el incumplimiento de los requisitos de quórum y votación cuando ello compromete la legitimidad de la decisión (Corte Constitucional, Auto 705 de 2024). Interesa retener, para lo que se examinará más adelante, que la Corte ha reiterado la imposibilidad de subsanar los vicios de elusión del debate, tanto cuando los precede una vulneración del principio de publicidad como cuando consisten en la aparición de asuntos novedosos en una etapa avanzada del proceso legislativo, con la sola excepción de que la afectación recaiga sobre las actuaciones de la comisión de conciliación.

2.6 Principio de unidad de materia

A diferencia de otros principios ya expuestos, la unidad de materia no nació con la Constitución de 1991: tiene su origen en el artículo 77 de la Constitución de 1886, introducido por la Reforma Constitucional de 1968 (Acto Legislativo 1 de 1968), cuyo propósito explícito era evitar que se sorprendiera la voluntad de las cámaras con la inclusión de textos ajenos al proyecto. Ese texto pasó, con una redacción prácticamente idéntica, al artículo 158 de la Constitución de 1991: «Todo proyecto de ley debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella».

La Corte Constitucional ha explicado la finalidad de esta exigencia en términos de racionalización legislativa. En la sentencia C-523 de 1995 señaló que su único propósito es evitar las incongruencias legislativas que aparecen de forma súbita, a veces inadvertida e incluso anónima, en los proyectos de ley, y que su intención es «racionalizar o tecnificar el proceso de formación de la ley por parte del Congreso y erradicar de la práctica legislativa colombiana» lo que en el lenguaje coloquial se conoce como «micos», es decir, la inserción de disposiciones ajenas a la materia que se está regulando.

Se trata, además, de un vicio sustancial y no meramente formal. Así lo precisó la sentencia C-531 de 1995 (M.P. Alejandro Martínez Caballero): «El Congreso viola la unidad de materia cuando un determinado artículo o contenido normativo no tiene ninguna relación objetiva o razonable con la temática general y la materia dominante de la ley de la cual hace parte. No se trata de un vicio puramente formal, puesto que tiene que ver con el contenido material de la norma acusada». De ahí que una ley pueda haber surtido un trámite

formalmente intachable, con todos los debates y las publicaciones exigidos, y, sin embargo, alguno de sus artículos ser declarado inexecutable únicamente por desconocer esta exigencia de conexidad material.

El principio no es, con todo, absoluto: la propia Corte ha advertido que una interpretación excesivamente rígida terminaría por asfixiar la actividad legislativa y el principio democrático que la sustenta, razón por la cual el examen de conexidad admite una lectura amplia del concepto de «materia» del proyecto.

Para cerrar este punto, conviene señalar que el examen de la unidad de materia adquiere una intensidad particular en la ley del Plan Nacional de Desarrollo, escenario en el que se sitúan varias de las decisiones sobre consecutividad que se analizan en el capítulo 4. La jurisprudencia ha exigido allí que la conexidad entre las normas instrumentales y las bases o los programas del Plan sea directa e inmediata, y no eventual o mediata, en atención, entre otras razones, a que en su aprobación el Congreso no cuenta con un amplio espacio de debate, pues «(i) la iniciativa es gubernamental, (ii) las posibilidades de modificación del proyecto por parte del Congreso se encuentran limitadas y (iii) el término para la aprobación del Plan es reducido» (Corte Constitucional, C-244 de 2025).²⁶ Esa misma limitación del espacio deliberativo ayuda a explicar por qué la incorporación de disposiciones durante el trámite del Plan ha sido un terreno recurrente de los vicios de consecutividad.

2.7 El principio de identidad flexible

El principio de identidad flexible, al igual que la consecutividad, encuentra su origen en la ruptura que la Constitución de 1991 introdujo frente al modelo de identidad rígida que había regido bajo la Constitución de 1886. La sentencia C-737 de 2001 explicó que, bajo el régimen anterior, el proyecto de ley debía mantenerse inalterado desde su presentación hasta su aprobación final, lo que en la práctica dificultaba la corrección de errores y el perfeccionamiento técnico de los textos a lo largo del trámite. La Constitución de 1991, en cambio, autorizó expresamente a partir de una lectura sistemática de los artículos 158, 160 y 161 superiores que las comisiones y las plenarias de cada cámara introdujeran modificaciones, adiciones y supresiones a los proyectos que estuvieren en curso, con el fin de hacer más eficiente el proceso de formación de la ley sin sacrificar la calidad de la deliberación (Corte Constitucional, C-737 de 2001).

²⁶Corte Constitucional, C-244 de 2025, párrs. 94-110. En esa providencia la Corte ajustó el escrutinio de la unidad de materia en la ley del Plan y fijó dos niveles de intensidad según la naturaleza de la norma: uno mayor, cuando la disposición incluida en el Plan Nacional de Desarrollo regula asuntos que debían tramitarse en ejercicio de las competencias legislativas ordinarias del Congreso, caso en el cual se exige una conexidad directa e inmediata con las bases o los programas del Plan; y uno menor, cuando la norma no aborda esas materias y tiene un estricto fin planificador, caso en el cual basta que contribuya de manera razonable y evidente a la consecución del fin al que responde.

El principio de consecutividad

Sobre esa base constitucional, la Corte ha precisado que la identidad flexible no exige que el texto de un proyecto permanezca inmodificado entre debate y debate, sino que las modificaciones introducidas conserven una relación de conexidad con la materia inicialmente sometida a consideración del Congreso. La sentencia C-332 de 2005 sistematizó esta exigencia al señalar que el principio matiza la consecutividad al permitir que el articulado evolucione a lo largo del trámite, siempre que la conexidad entre lo aprobado y lo modificado sea clara y específica, estrecha, necesaria y evidente; por el contrario, una conexidad remota, distante o meramente tangencial no satisface el estándar constitucional (Corte Constitucional, C-332 de 2005). En esa misma providencia la Corte indicó que la identidad se vulnera cuando la modificación introducida altera la esencia de lo aprobado inicialmente, de manera que la adición termina por convertirse, en la práctica, en la incorporación de un asunto nuevo no discutido en las etapas anteriores. Ese estándar ha sido reiterado para declarar la exequibilidad de modificaciones introducidas en segundo debate que guardaban conexidad con lo debatido, tanto en leyes (Corte Constitucional, C-305 de 2004; C-736 de 2008; C-942 de 2008) como en actos legislativos (Corte Constitucional, C-208 de 2005; C-427 de 2008).

Para operativizar este examen de conexidad, la jurisprudencia ha distinguido, con apoyo en la sentencia C-933 de 2014, cuatro modalidades que permiten establecer si una modificación se mantiene dentro de los límites de la identidad flexible o si, por el contrario, constituye un asunto nuevo: la conexidad temática, entendida como la vinculación objetiva entre la disposición modificada y el núcleo temático del proyecto; la conexidad causal, referida a la identidad entre los motivos que dieron origen a la iniciativa y los que sustentan la modificación; la conexidad teleológica, relativa a la comunidad de fines entre el proyecto y la disposición introducida; y la conexidad sistemática, que exige que la modificación se integre de manera coherente al cuerpo normativo del que hace parte (Corte Constitucional, C-933 de 2014, que cita la sentencia C-908 de 2007). Estos criterios no operan de manera aislada ni acumulativa en sentido estricto, sino como parámetros complementarios que permiten al juez constitucional valorar, caso por caso, si la modificación se mantuvo dentro del ámbito de la materia inicialmente debatida.

La aplicación del principio se extiende también al trámite de los actos legislativos, escenario en el que la Corte ha empleado la expresión identidad relativa o flexible para referirse a la misma exigencia. Al examinar el Acto Legislativo 02 de 2004, la Corte precisó que las modificaciones y adiciones cuyo objetivo es desarrollar y precisar aspectos de la materia central tratada se ajustan al principio siempre que no regulen un asunto nuevo ni alteren la esencia de la reforma sometida a consideración del Congreso (Corte Constitucional, C-1040 de 2005). Esta misma lógica, según se explicará con mayor detalle más adelante al analizar la sentencia C-094 de 2017, se proyecta incluso sobre la segunda vuelta del trámite de reforma constitucional, en la que las modificaciones introducidas deben conservar relación

con lo debatido y aprobado en la primera, sin apartarse de la finalidad del proyecto tal como ha sido aprobada hasta ese momento.

La identidad flexible y la consecutividad no son principios equivalentes, sino complementarios, y operan en momentos distintos del análisis del procedimiento legislativo. La consecutividad se examina en primer lugar, pues determina si la materia llegó a surtir los debates reglamentarios; solo una vez establecido ese presupuesto adquiere sentido preguntarse, a través de la identidad flexible, hasta dónde podía variar su contenido de una etapa a otra sin que la modificación equivalga a la incorporación de un asunto nuevo. Uno y otro control comparten un mismo propósito garantista del procedimiento, pero el segundo presupone el primero: de ahí que la jurisprudencia sostenga que la identidad flexible matiza la consecutividad, y no a la inversa (Corte Constitucional, C-332 de 2005). Con esta caracterización resulta posible profundizar en el principio de consecutividad, eje central del presente artículo, cuyo concepto y alcances se desarrollan en el capítulo siguiente.

3. El principio de consecutividad: concepto y alcances

El principio de consecutividad exige que todo proyecto sea considerado y aprobado en cada uno de los debates reglamentarios: primer debate en comisión y segundo debate en plenaria, en cada una de las cámaras, la denominada regla de los «cuatro debates». Se trata de una exigencia estrechamente vinculada con el carácter deliberativo del procedimiento legislativo, en tanto busca asegurar que las materias que finalmente integran una ley hayan sido sometidas a consideración del Congreso a lo largo de las distintas etapas que componen su formación. En este sentido, la doctrina ha destacado que la consecutividad constituye, junto con el principio de identidad, uno de los principales mecanismos de control sobre el procedimiento legislativo y de reforma constitucional, precisamente porque permite verificar que las decisiones adoptadas por el Congreso sean el resultado de un proceso deliberativo y no de la incorporación intempestiva de asuntos ajenos a las discusiones previamente surtidas (Herrera Herrera, 2012).

En la sentencia C-015 de 2016, la Corte señaló que este principio no se predica del texto literal de los artículos, sino de los asuntos o materias que regulan: «el principio de consecutividad no se predica de los contenidos exactos de los artículos, sino de los asuntos o temas regulados en la ley que los contienen, los cuales deben surtir los debates correspondientes» (Corte Constitucional, C-015 de 2016). La misma sentencia fija la consecuencia de su desconocimiento: «los asuntos completamente nuevos, no tratados en absoluto durante las etapas previas, deben devolverse para que sean aprobados o discutidos por la comisión o plenaria que estudió el proyecto con anterioridad»; de no ocurrir así, las disposiciones quedan viciadas de inconstitucionalidad por violación del artículo 157 de la Carta (Corte Constitucional, C-015 de 2016).

El principio de consecutividad

Esta concepción permite advertir que la consecutividad no impone una identidad absoluta entre los textos aprobados en las diferentes etapas del procedimiento legislativo.²⁷ Lo que exige es que las materias que conforman el contenido normativo finalmente aprobado hayan tenido una oportunidad efectiva de discusión en las instancias correspondientes. Por ello, el control constitucional sobre este principio ha sido caracterizado por la doctrina como un control particularmente estricto o reforzado, dado que la jurisprudencia constitucional ha recurrido a él para examinar si las modificaciones introducidas durante el trámite legislativo respetaron las exigencias constitucionales de deliberación (Herrera Herrera, 2012). Desde esta perspectiva, la consecutividad no constituye una mera formalidad procedimental, sino una garantía de que las decisiones legislativas sean producto de un proceso deliberativo desarrollado de acuerdo con las etapas constitucionalmente previstas.

Este principio se extiende también al trámite de los actos legislativos. La sentencia C-094 de 2017 precisó que el mecanismo de los «dos periodos o vueltas» del artículo 375 de la Constitución debe leerse a la luz del artículo 157 superior, de modo que la regla de los cuatro debates se duplica en este caso a una «regla de los ocho debates». La misma providencia estableció el estándar de flexibilidad admisible incluso en segunda vuelta: las modificaciones son compatibles con la consecutividad siempre que tengan relación con lo debatido y aprobado en primer debate y no incluyan un asunto nuevo; no resulten contrarias a la

²⁷Sobre este punto, véase Quinche Ramírez (2015), quien señala que la integridad del principio de consecutividad está relacionada, entre otros, con dos asuntos determinantes: con la presentación y trámite de las enmiendas, por las que se modifica o adiciona el texto original del proyecto de ley; y con la realización del debate en cada una de las etapas del trámite. Este asunto fue tratado específicamente por la Corte en la sentencia C-370 de 2004, en la que fueron declarados inexequibles numerosos artículos de la Ley 818 de 2003, habiéndose presentado un caso de elusión del debate de algunos temas introducidos en el proyecto de ley por medio de proposiciones aditivas, relacionadas con beneficios tributarios para agricultores. El caso se refería a la radicación de un proyecto de ley destinado a eliminar el impuesto del IVA a la panela, para estimular a pequeños agricultores humildes. Días después, el Ministerio de Hacienda radicó otro proyecto que establecía estímulos tributarios al mismo sector, por lo que ambos proyectos fueron acumulados, hasta ser llevados a sesión conjunta de las comisiones terceras de Senado y Cámara, donde sucedieron dos cosas: se negó la inclusión de los beneficios para los cultivadores de palma africana (que había sido propuesta por otros parlamentarios) y se aprobó la inclusión de los beneficios para el cultivo de peces. Así pasó el proyecto a plenaria de la Cámara. Sin embargo, en plenaria los parlamentarios incluyeron de nuevo la exención tributaria para la palma africana, pasando así el proyecto a la plenaria del Senado, donde tras ser aprobado, pasó a sanción del presidente y a publicación en el Diario Oficial. Frente a ese estado de cosas un ciudadano demandó la ley, alegando la existencia del vicio de forma, por elusión del debate sobre los beneficios para palma africana, con lo cual se violaba el principio de consecutividad. La Corte insistió en que el debate de las iniciativas debe ser hecho con el lleno de los requisitos constitucionales, precisando que su elusión implica la inconstitucionalidad de la iniciativa, lo que sucedió, pues el Congreso tiene «el deber no sólo de votar las iniciativas legislativas sino de debatirlas de forma suficiente, con el fin de que esa representación popular tenga una verdadera efectividad en el Estado social de derecho y se garanticen de esa manera el principio democrático y los principios de transparencia y publicidad que deben informar la actividad legislativa».

finalidad del proyecto tal como ha sido aprobado hasta ese momento, ni hayan sido expresamente rechazadas con anterioridad; y que, con independencia de la redacción del artículo, el asunto tenga conexidad con el proyecto visto como un todo.

Esta exigencia adicional para los actos legislativos adquiere especial relevancia porque el procedimiento de reforma constitucional se encuentra sometido a una estructura deliberativa más robusta. La duplicación de los debates no responde a una exigencia meramente cuantitativa: cumple una función de congruencia, en cuanto impide que la posibilidad de modificar la Constitución se traduzca en una ruptura de las condiciones procedimentales que garantizan la deliberación parlamentaria. De ahí que la Corte exija que las modificaciones introducidas en segunda vuelta conserven relación con lo debatido y aprobado con anterioridad y no incorporen asuntos nuevos (Corte Constitucional, C-094 de 2017), y que las adiciones dirigidas a desarrollar la materia central no alteren la esencia de la reforma sometida a consideración del Congreso (Corte Constitucional, C-1040 de 2005).

La consecutividad guarda, además, una relación estrecha con el principio de unidad de materia. La sentencia C-882 de 2014 conecta ambos principios al señalar que, si bien las discrepancias entre los textos aprobados por cada cámara se resuelven mediante comisiones de conciliación, las cámaras no disponen de entera libertad para introducir disposiciones nuevas, pues solo son de recibo aquellas modificaciones, supresiones o adiciones que versen sobre la misma materia de la que se ocupa el proyecto.

La jurisprudencia más reciente confirma la vigencia y evolución de este principio. El Auto 841 de 2025 devolvió la Ley 2381 de 2024 (reforma pensional) a la Cámara de Representantes por insuficiencia deliberativa durante el segundo debate, entrelazando expresamente consecutividad, principio democrático y derechos de las minorías como una sola vulneración. Esta decisión evidencia que, en los casos de deliberación aparente, la Corte ya no analiza la consecutividad de forma aislada, sino integrada en el deber de deliberación mínima, en el que confluyen los distintos principios expuestos en el capítulo anterior. No se trata, sin embargo, de un *test* en sentido estricto: la propia Corte advierte que el juicio sobre la deliberación mínima «no responde a un estándar fijo ni uniforme» (Corte Constitucional, Auto 841 de 2025, párr. 106), de modo que la exigencia opera como un parámetro de intensidad variable antes que como una secuencia reglada de pasos verificables.

3.1 El contenido autónomo del principio

La afirmación de que la consecutividad ha perdido autonomía, que se discutirá en el capítulo siguiente, exige precisar antes cuál es ese contenido autónomo, pues de lo contrario no habría término de comparación frente al cual medir la pérdida. A partir del artículo 157 de la Constitución y de los artículos 177 y 178 de la Ley 5ª de 1992, ese contenido puede reconstruirse en tres exigencias.

El principio de consecutividad

La primera es una exigencia de recorrido: cada asunto o materia que integra el texto final debe haber sido objeto de consideración en cada una de las instancias del trámite, primer debate en comisión y segundo debate en plenaria, en cada cámara. Su verificación es documental y comparativa. Consiste en cotejar, instancia por instancia, las gacetas, las actas y los textos aprobados para establecer si la materia estaba presente.

La segunda es una exigencia de oportunidad deliberativa en cada instancia: no basta con que la materia figure en el texto sometido a votación, sino que es necesario que, dentro de la sesión reglada de esa instancia, los congresistas hayan podido proponer, discutir y votar sobre ella. Esta exigencia es la que distingue la consecutividad de la publicidad. La publicidad asegura que el texto se conozca; la consecutividad asegura que, conocido, haya sido objeto de decisión en cada una de las células legislativas. El conocimiento del texto es condición necesaria de la deliberación, pero no suficiente. El desconocimiento de esta segunda exigencia es lo que este trabajo denomina deliberación aparente: la materia figura en el texto votado, e incluso puede haber sido publicada, pero no fue objeto de una oportunidad real de deliberar sobre ella. Se distingue así del asunto nuevo, que desconoce la exigencia de recorrido porque la materia no estuvo presente en la instancia, y de la omisión íntegra del debate, en la que ni siquiera se abrió la discusión.

La tercera es una exigencia de no traslado: la deliberación que no se surtió en una instancia no puede compensarse con la que se surta en una instancia posterior ni con actuaciones que ocurran por fuera del debate reglado. Es la regla que expresa el artículo 177 del Reglamento cuando ordena devolver a la comisión los asuntos nuevos, no aprobados o negados en ella, y la que distingue la consecutividad de la identidad flexible. La identidad flexible pregunta si una modificación guarda conexidad suficiente con lo que ya se debatió; la consecutividad pregunta si aquello que se aprueba fue debatido en cada instancia. Una disposición puede tener conexidad temática con el proyecto y, aun así, no haber sido objeto de deliberación en la comisión.

Así definida, la consecutividad converge con la publicidad y con la identidad flexible, pero no se confunde con ninguna de ellas. Podría objetarse que verificarla a través de la publicidad no es una dilución, sino una convergencia conceptual legítima: si sin conocimiento del texto no hay deliberación posible, examinar la publicidad sería la forma natural de examinar la consecutividad. La objeción es correcta en una dirección, pues todo déficit grave de publicidad compromete la consecutividad, como lo afirmó la Corte en la sentencia C-294 de 2024. No lo es en la dirección inversa, pues la satisfacción de la publicidad no acredita por sí sola la oportunidad deliberativa ni el recorrido de la materia por cada instancia. La autonomía del principio se pierde justamente cuando esa implicación se invierte y la publicidad satisfecha se toma como prueba suficiente de la consecutividad. El capítulo siguiente muestra en qué casos esa inversión cambió, o pudo cambiar, el resultado.

4. La consecutividad ante la Corte Constitucional: decisiones y aspectos problemáticos

Los capítulos anteriores delimitaron el contenido del principio de consecutividad; corresponde ahora examinar cómo lo ha aplicado la Corte Constitucional. Las decisiones se agrupan según las dos modalidades del defecto definidas en el apartado 3.1: el asunto nuevo y la deliberación aparente. En las decisiones que declararon inexecutable disposiciones de leyes vigentes, el vicio consistió, por regla general, en la aparición tardía de una materia autónoma, con o sin déficit de publicidad, o, en las decisiones más tempranas, en la supresión de los efectos de una votación o en la omisión íntegra del debate. Las decisiones sobre la adopción del texto de la otra cámara y sobre el deber de deliberación mínima en leyes vigentes, en cambio, concluyeron en exequibilidad, en inexecutable diferida o en devolución al Congreso, incluso cuando el vicio se tuvo por configurado; la invalidación total de los dos proyectos de Código Electoral, sometidos a control previo, obedece a circunstancias distintas que se examinan en los apartados 4.6 y 4.7.3. Es sobre las decisiones relativas a leyes vigentes que recaen las objeciones de este trabajo. El capítulo comienza con dos decisiones sobre actos legislativos que fijan los términos de comparación de la línea: la sentencia C-816 de 2004, que marca el punto más alto de exigencia en cuanto al remedio, y la sentencia C-1047 de 2005, que delimita la noción de elusión del debate.

4.1 Los términos de comparación: dos decisiones sobre actos legislativos

Las dos decisiones con que se abre el análisis recayeron sobre actos legislativos y no sobre leyes, circunstancia que conviene declarar antes de emplearlas como términos de comparación. La precisión no impide ese uso. El artículo 227 de la Ley 5ª de 1992 dispone que las disposiciones referidas al proceso legislativo ordinario «que no sean incompatibles con las regulaciones constitucionales, tendrán en el trámite legislativo constituyente plena aplicación y vigencia», y la Corte ha leído el artículo 375 de la Constitución a la luz del artículo 157, de modo que la regla de los cuatro debates se duplica en la de los ocho debates (Corte Constitucional, C-094 de 2017). Por esa razón, la consecutividad, la noción de elusión del debate, que la Corte formuló desde el comienzo para «todo un proyecto de ley o de Acto Legislativo» (Corte Constitucional, C-222 de 1997), y el régimen de subsanación de los vicios de procedimiento, que el parágrafo del artículo 241 de la Constitución y el artículo 202 de la Ley 5ª de 1992 prevén por igual para las leyes y los actos legislativos, operan con los mismos criterios en uno y otro trámite. Lo que varía es la intensidad de la exigencia deliberativa, más estricta frente a las reformas constitucionales (Corte Constitucional, Auto 841 de 2025, párr. 106), y el procedimiento agravado que estas deben observar, como la mayoría absoluta exigida en la segunda vuelta. Esa diferencia se tiene en cuenta en la comparación: la severidad del remedio adoptado en la sentencia C-816 de 2004 no se toma como la medida que debería aplicarse a toda ley, sino como el punto más alto que ha

El principio de consecutividad

alcanzado el criterio con el que la Corte vincula la calificación del vicio con su consecuencia, criterio que no depende del tipo de acto sometido a control.

4.1.1 La sentencia C-816 de 2004: el caso del Estatuto Antiterrorista (Acto Legislativo 02 de 2003)

El recorrido comienza con la decisión más drástica de cuantas se examinan en este capítulo. La Corte estudió la constitucionalidad del Acto Legislativo 02 de 2003, conocido como Estatuto Antiterrorista, que modificaba los artículos 15, 24, 28 y 250 de la Constitución para atribuir funciones de policía judicial a las fuerzas militares y flexibilizar las garantías asociadas a la inviolabilidad de las comunicaciones, la libertad de circulación y la libertad personal. El reproche no se dirigía contra el contenido de la reforma, sino contra el modo en que fue aprobada. En el sexto debate, surtido en la plenaria de la Cámara de Representantes el 5 de noviembre de 2003, el informe de ponencia obtuvo 83 votos afirmativos, uno menos que los 84 que exigía la mayoría absoluta prevista en el artículo 375 de la Constitución para la segunda vuelta. Antes de que la votación se cerrara formalmente, la mesa directiva levantó la sesión, pese a que el artículo 132 de la Ley 5ª de 1992 prohíbe expresamente hacerlo mientras transcurre una votación, y al día siguiente, 6 de noviembre, se repitió la votación del mismo informe, que en esa oportunidad fue aprobado por 104 votos contra 31.

La Corte declaró inexecutable el acto legislativo. Su razonamiento no consistió en censurar la repetición de la votación como una irregularidad aislada, sino en constatar que el levantamiento de la sesión tuvo por objeto suprimir los efectos jurídicos y prácticos de una votación que ya se había producido materialmente y que, conforme al artículo 176 de la Ley 5ª de 1992, imponía el hundimiento del proyecto al no haberse aprobado el informe de ponencia. La segunda votación no subsanó el vicio: fue su consumación. Con ello, la Corte vinculó el control por vicios de procedimiento a la protección de la formación de la voluntad democrática de las cámaras, y no al mero cotejo formal de las etapas cumplidas (Corte Constitucional, C-816 de 2004).

La consecutividad no es ajena a esta decisión: fue, precisamente, lo que determinó la severidad del remedio. Al examinar si el defecto admitía corrección, la Corte razonó que, por la naturaleza del vicio y en virtud de ese principio, subsanarlo habría exigido repetir íntegramente la segunda vuelta, algo incompatible con el término de treinta días que el artículo 202 del Reglamento del Congreso, en armonía con el artículo 45 del Decreto 2067 de 1991, fija para ese efecto y que la jurisprudencia ha entendido invariablemente como un plazo preclusivo insusceptible de ampliación:

«Finalmente, por la naturaleza del vicio y debido al principio de consecutividad, una eventual corrección del vicio implicaría repetir toda la segunda vuelta. Ahora bien, las normas vigentes, a saber, el artículo 202 del Reglamento del Congreso, en

armonía con el artículo 45 del Decreto 2067 de 1991, establecen un término para la subsanación, que es de 30 días, el cual siempre ha sido considerado por esta Corte como un plazo preclusivo, que no admite ampliaciones» (Corte Constitucional, C-816 de 2004).

El razonamiento interesa a este trabajo por dos razones. La primera es que fija el término de comparación más exigente de toda la línea: la consecutividad operó aquí como el criterio que descartó la devolución al Congreso y condujo a expulsar del ordenamiento una reforma constitucional completa, sin diferimientos, pese a que ya se encontraba incorporada a la Constitución. Conviene advertir, con todo, que no se trató de una decisión pacífica: la ponencia original, presentada por el magistrado Marco Gerardo Monroy Cabra y que proponía la exequibilidad, obtuvo solo tres votos, de modo que la decisión fue adoptada por una Sala dividida y debió redactarse por nuevos ponentes (Corte Constitucional, C-816 de 2004). Tomarla como parámetro no supone, por tanto, afirmar que expresaba un consenso de la Corte, sino que fija el punto más alto que el estándar ha alcanzado. La segunda es la razón con que la Corte justificó esa severidad, en un pasaje de la providencia que conviene transcribir porque anticipa el criterio con el que más adelante habrán de valorarse decisiones considerablemente más permisivas:

«Finalmente, en el presente caso, la declaración de inexequibilidad del Acto Legislativo No 02 de 2003 era ineludible pues el vicio constatado distaba de ser un “vicio formal puramente formal”, según la sugestiva expresión de Zagrebelsky, esto es, no era una irregularidad que no comprometiera ningún valor o principio constitucional sustantivo. Por el contrario, el vicio consistió, nada más y nada menos, que en el desconocimiento del procedimiento agravado propio de reforma constitucional y en la distorsión de la formación de la voluntad democrática de las cámaras, puesto que se pretendió ignorar una votación que mostraba que la reforma no había alcanzado la mayoría absoluta exigida por la Carta. Y si eso no es un vicio de inconstitucionalidad, ¿entonces qué puede ser un vicio de procedimiento en la aprobación de un acto legislativo?» (Corte Constitucional, C-816 de 2004).

La distinción que la Corte toma de Zagrebelsky organiza todo el control por vicios de procedimiento: de un lado, la irregularidad que no compromete ningún valor constitucional sustantivo y que, por serlo, no justifica la anulación de la ley; del otro, el vicio que afecta la formación misma de la voluntad democrática y que sí la impone. Esa distinción no ha desaparecido. Es la que la Corte formula, ocho años más tarde, al definir los vicios sustanciales como aquellos que vulneran un principio o valor constitucional, afectan el proceso de formación de la voluntad democrática en las cámaras o desconocen las competencias y la estructura institucional básica diseñada por la Carta (Corte Constitucional, C-786 de 2012), y la que subyace al principio de instrumentalidad de las formas, en cuya

El principio de consecutividad

virtud no toda irregularidad procedimental constituye un vicio de inconstitucionalidad (Corte Constitucional, C-298 de 2016).

Lo que ha cambiado no es el criterio, sino el lugar que ocupa. En 2004 la calificación del vicio como sustantivo determinaba directamente la consecuencia: constatado que la irregularidad comprometía la formación de la voluntad de las cámaras, la inexequibilidad era, en palabras de la propia Corte, ineludible. Dos décadas más tarde, en el caso de la reforma pensional, la misma calificación no decidió el desenlace. En el Auto 841 de 2025 la Corte concluyó que se habían vulnerado conjuntamente la consecutividad, el principio democrático y los derechos de las minorías, esto es, precisamente los valores sustantivos que en la C-816 de 2004 hacían ineludible la anulación, y sin embargo, calificó el vicio como subsanable y devolvió la ley al Congreso. La distinción de Zagrebelsky conservó allí su función diagnóstica, pero no la que en 2004 tenía: la de determinar el remedio. Es esta disociación entre la gravedad del vicio y la severidad de su consecuencia la que se examina en el apartado 4.7.3.

4.1.2 La sentencia C-1047 de 2005: el caso de la reelección presidencial (Acto Legislativo 02 de 2004)

El punto de partida de esta discusión es la definición de elusión del debate que la Corte Constitucional fijó en la sentencia C-222 de 1997. Allí se precisó que al debate le es inherente «la exposición de ideas, criterios y conceptos diversos y hasta contrarios y la confrontación seria y respetuosa entre ellos», y se identificaron dos prácticas que lo eluden: «la votación en bloque de todo un proyecto de ley o de Acto Legislativo compuesto por varios artículos; y por supuesto, la votación fundada exclusivamente sobre la base de acuerdos políticos externos a la sesión misma, celebrados por grupos, partidos o coaliciones, con la pretensión de imponer una mayoría sin previo debate, atropellando los derechos de las minorías o impidiendo el uso de la palabra o la discusión a los congresistas no participantes en tales formas de concierto previo» (Corte Constitucional, C-222 de 1997). Esa formulación contiene ya los dos supuestos que ocuparán a la Corte en las décadas siguientes: la votación en bloque, que reaparecerá en las sentencias C-489 y C-340 de 2024 y C-143 de 2025, y los acuerdos de bancada, que son el objeto de la decisión que se analiza enseguida. Antes de ella, la Corte ya había aplicado esa noción a la reforma política de 2003 con resultados de inexequibilidad: en la sentencia C-372 de 2004, por la exclusión pactada de un tema en la comisión, que luego reapareció en la plenaria, con lo cual el articulado no surtió «los ocho debates en forma sucesiva»; y en la sentencia C-668 de 2004, porque una disposición se votó en la plenaria de la Cámara sin que la presidencia hubiera abierto formalmente su discusión.

La Corte Constitucional examinó una demanda contra el Acto Legislativo 02 de 2004 (reelección presidencial), en la que se alegaba que, en el tercer debate, la Comisión Primera de la Cámara de Representantes incurrió en un vicio por elusión del debate, pues los ponentes

anunciaron que, en virtud de un acuerdo de bancada, no propondrían modificaciones al texto aprobado en el Senado, y con base en esa premisa votaron en contra de todas las proposiciones radicadas por las minorías parlamentarias. La Corte concluyó que no hubo elusión del debate, tras constatar que ningún congresista interesado en intervenir fue privado del uso de la palabra, que el informe de ponencia, el articulado y las proposiciones se sometieron a debate y votación de manera separada, que cada artículo se discutió y votó de forma individual, y que todas las proposiciones presentadas por la oposición y las minorías fueron efectivamente debatidas y votadas (Corte Constitucional, C-1047 de 2005).

La clave de la decisión está en el modo como la Corte concilió ese resultado con la doctrina de 1997. La Constitución, señaló, «promueve la solidez de los partidos y movimientos políticos y su actuación legislativa coherente y consistente» especialmente tras la Reforma Política, «lo cual puede suponer acuerdos de bancada realizados por fuera del debate parlamentario». Lo prohibido no es, entonces, el acuerdo previo, sino que «estos acuerdos de mayorías se consoliden o se impongan a través de la violación de los derechos de las minorías y, en especial, de la garantía institucional del debate» (Corte Constitucional, C-1047 de 2005). Acuerdos de bancada y exigencia de deliberación no se excluyen: lo que el ordenamiento reprocha es el pacto concebido para imponer arbitrariamente la decisión mayoritaria.

4.2 El asunto nuevo en sentido estricto

Buena parte de las decisiones que se examinan en este capítulo comparten una misma modalidad de infracción: la deliberación aparente. Etapas que se cumplen en apariencia sin que medie deliberación real. Conviene detenerse, por contraste, en la forma clásica del vicio, aquella en la que una disposición llega al texto final sin haber transitado por los debates anteriores. Es en estos casos donde la consecutividad ha operado con mayor nitidez y donde la Corte ha anudado a su constatación la consecuencia más severa.

La Corte Constitucional ha precisado en qué consiste esa novedad, con una formulación que se mantiene estable durante casi dos décadas. Ya en la sentencia C-453 de 2006, que se examina enseguida, advirtió que no constituye asunto nuevo «la adición que desarrolla o precisa aspectos de la materia central tratada», ni «un artículo propuesto por la Comisión de Conciliación que crea una fórmula original para superar una discrepancia» (Corte Constitucional, C-453 de 2006). La sentencia C-487 de 2020 recogió esos criterios y los agrupó así: un artículo nuevo no siempre corresponde a un asunto nuevo, pues puede versar sobre asuntos debatidos previamente; no lo es la adición que desarrolla o precisa aspectos de la materia central, siempre que quede comprendida dentro de lo ya discutido; la novedad se aprecia a la luz del proyecto en su conjunto y no de un artículo aislado; y tampoco lo es el artículo propuesto por la comisión de conciliación (Corte Constitucional, C-487 de 2020). Cuando ninguna de esas hipótesis se configura, la disposición se califica como un tema

específico, autónomo y separable, y su incorporación tardía vicia el procedimiento. La exigencia no es exclusiva del ordenamiento colombiano: el Tribunal Constitucional español, en la STC 119/2011, de 5 de julio, sostuvo que las enmiendas deben guardar una «mínima relación de homogeneidad material» con el proyecto de ley, porque la enmienda supone la modificación de un texto cuyo objeto ya fue determinado, y declaró vulnerados los derechos de los senadores cuando la Mesa del Senado admitió a trámite enmiendas por completo ajenas a la iniciativa en curso.

La exigencia tiene antecedentes que preceden al período central de este estudio. La sentencia C-702 de 1999, considerada fundadora de la línea, declaró inexecutable la habilitación de facultades extraordinarias contenida en el artículo 120 de la Ley 489 de 1998, porque la solicitud se introdujo tardíamente, sin haber surtido los debates en la Cámara de Representantes, y precisó que un asunto nuevo debe ser aprobado desde el primer debate. En 2003 la Corte añadió que las comisiones no pueden renunciar a su competencia ni delegar en las plenarias el estudio de lo que se les propone, pues «tanto las comisiones como las plenarias de una y otra cámara están en la obligación de estudiar y debatir todos los temas puestos a su consideración»: con ese fundamento declaró inexecutable disposiciones de la reforma laboral (Corte Constitucional, C-801 de 2003) y de la reforma pensional de ese año (Corte Constitucional, C-839 de 2003). Ese mismo año precisó que la comisión de conciliación no puede revivir un contenido negado en las comisiones y nunca debatido en la plenaria de una de las cámaras (Corte Constitucional, C-1147 de 2003). Esa decisión no contradice la excepción que la jurisprudencia reconoce para las irregularidades de la conciliación (apartado 1.2.7): allí el defecto no residía en el trámite de la conciliación, sino en la ausencia de debate previo del contenido que ella pretendió incorporar. La regla se proyectó, además, sobre los actos legislativos, cuando la Corte declaró inexecutable una disposición que no fue debatida en las plenarias del Senado ni en la primera vuelta (Corte Constitucional, C-040 de 2010).

4.2.1 La sentencia C-453 de 2006: el caso del régimen de bancadas (Ley 974 de 2005)

La sentencia C-453 de 2006 ofrece una de las primeras aplicaciones del criterio en el período estudiado. La demanda cuestionaba buena parte del articulado de la Ley 974 de 2005, la ley que instituyó el régimen de bancadas, por no haber surtido los cuatro debates. La Corte declaró executable casi todas las disposiciones acusadas y reservó la inexecutable para el artículo transitorio 20, introducido en el último debate, que comprendía dos contenidos ajenos a lo discutido: la autorización para desafiliarse de los partidos políticos y la facultad del Consejo Nacional Electoral de reliquidar los recursos de financiación. Se trataba, señaló, de contenidos con «autonomía normativa propia» que no eran «de la esencia de la institución debatida», de modo que su incorporación tardía constituyó «una adición inconstitucional» (Corte Constitucional, C-453 de 2006). El contraste entre lo que sobrevivió y lo que cayó

ilustra el umbral: no se censura la modificación tardía como tal, sino la que introduce materia autónoma. Y no deja de ser significativo que la ley que consagró la disciplina de bancada haya perdido parte de su articulado precisamente por desconocer la consecutividad.

4.2.2 La sentencia C-084 de 2019: el caso de la contribución especial sobre los laudos arbitrales (Ley 1819 de 2016)

La doctrina conservó plena vigencia en la década siguiente. En la sentencia C-084 de 2019 la Corte declaró inexecutable el artículo 364 de la Ley 1819 de 2016, que creaba una contribución especial sobre los laudos arbitrales de contenido económico: aunque la propuesta se mencionó en primer debate mediante una constancia, nunca fue debatida ni votada en las comisiones conjuntas, y constituía «una materia de regulación autónoma y separable» que debió discutirse de manera específica (Corte Constitucional, C-084 de 2019).

4.2.3 La sentencia C-487 de 2020: el caso del Sistema Nacional de Residencias Médicas (Ley 1917 de 2018)

Un año después, la sentencia C-487 de 2020 aplicó el mismo criterio al numeral 3 del artículo 8 de la Ley 1917 de 2018, que destinaba excedentes parafiscales del FOSFEC a financiar el Sistema Nacional de Residencias Médicas: la disposición apareció únicamente en el cuarto debate, sin haber sido discutida en los tres anteriores, y fue calificada como un «tema nuevo, específico, autónomo y separable» y, por lo tanto, declarada inexecutable (Corte Constitucional, C-487 de 2020).

4.2.4 La sentencia C-261 de 2022: el caso de las licencias de conducción (Ley 2161 de 2021)

El criterio se aplicó de nuevo en la sentencia C-261 de 2022, que examinó el artículo 11 de la Ley 2161 de 2021, sobre la suspensión del vencimiento de las licencias de conducción. La disposición se introdujo mediante una proposición en el cuarto debate, sin haber sido discutida en las comisiones, y la Corte la calificó como un tema específico, autónomo y separable, por lo que la declaró inexecutable (Corte Constitucional, C-261 de 2022). La decisión presenta, sin embargo, una particularidad: la Corte difirió los efectos de la inexecutable hasta el 20 de junio de 2023 para evitar traumatismos administrativos. Como en la sentencia C-481 de 2019, que se examina más adelante, el diferimiento no obedeció a la calificación del vicio, sino a la modulación de los efectos del fallo.

4.2.5 La sentencia C-415 de 2020: la derogatoria en el Plan Nacional de Desarrollo (Ley 1955 de 2019)

El reverso del criterio se aprecia en la sentencia C-415 de 2020. Allí se cuestionó que la expresión «el artículo 110 de la Ley 1943 de 2018», contenida en el artículo 336 de la Ley

El principio de consecutividad

1955 de 2019 sobre vigencias y derogatorias, se hubiera introducido y aprobado durante el segundo debate en las plenarias sin haber figurado en el primer debate ante las comisiones terceras y cuartas conjuntas, ni en las bases del plan, ni en la exposición de motivos. La Corte Constitucional descartó el cargo con una fórmula que condensa el criterio: «la introducción de un artículo nuevo durante el segundo debate no implica por sí mismo la violación del principio de consecutividad», tanto más cuanto que la disposición conservaba unidad temática general con el proyecto (Corte Constitucional, C-415 de 2020). La comparación con las decisiones anteriores delimita el umbral: lo determinante no es el momento en que la disposición aparece, sino si aquello que introduce constituye materia autónoma respecto de lo debatido.

En todos los casos en que el vicio se configuró, la consecuencia fue la misma: la expulsión de la disposición del ordenamiento, sin devoluciones al Congreso, y con la sola modulación temporal de efectos de la sentencia C-261 de 2022, que no alteró la calificación del vicio. Cuando el vicio consiste en que una materia nunca fue debatida, la Corte Constitucional no ha dudado en anular; la misma respuesta se repitió en 2024 y 2025, en las sentencias C-294 y C-489 de 2024 y C-119 de 2025 (apartados 4.5.3, 4.5.4 y 4.5.5). Las vacilaciones, como se verá, aparecen en los casos de deliberación aparente, cuando la materia figuraba en el texto votado pero fue debatida solo en apariencia.

4.3 La falta de explicación oral clara, completa y suficiente del contenido: la sentencia C-481 de 2019, el caso de la Ley de Financiamiento

La Corte Constitucional examinó una demanda contra la Ley 1943 de 2018, la «Ley de Financiamiento» del Gobierno del entonces presidente Iván Duque, en la que se cuestionaba que la Cámara de Representantes hubiera aprobado, en segundo debate, una proposición para acoger íntegramente el texto que la plenaria del Senado acababa de aprobar. La Corte encontró vulnerados tanto el principio de publicidad como el de consecutividad: de un lado, el texto del Senado se publicó después de su adopción por la Cámara, no se leyó ni se distribuyó copia impresa de la proposición sometida a votación, y no hubo una explicación oral clara, completa y suficiente de su contenido; de otro lado, se desconoció que, antes de acoger el texto del Senado, la propia Cámara ya había adoptado decisiones sobre el articulado con fundamento en su propia ponencia, y que no se surtió el procedimiento previsto para dar por cerrado el debate ni se permitió la presentación de proposiciones (Corte Constitucional, C-481 de 2019). La decisión, adoptada el 16 de octubre de 2019, contó con tres salvamentos de voto, de los magistrados Carlos Bernal Pulido, Luis Guillermo Guerrero Pérez y Gloria Stella Ortiz Delgado, quienes consideraron satisfechas la publicidad y la consecutividad, con argumentos que se examinan en el apartado 4.7.1. Por tratarse de una ley tributaria cuya expulsión inmediata del ordenamiento habría generado un vacío normativo de mayor entidad que la propia irregularidad procedimental, la Corte declaró la inexecutable de la ley con

efectos a partir del 1.º de enero de 2020, lo que convirtió este caso en uno de los pronunciamientos de mayor repercusión fiscal y política en la historia reciente del control por vicios de procedimiento.

Conviene precisar el alcance de ese diferimiento, porque suele leerse como una atenuación del vicio. No lo es. El diferimiento no responde a la calificación del vicio de consecutividad ni al régimen de la subsanabilidad, sino a una institución distinta; la modulación temporal de los efectos del fallo, que la Corte Constitucional emplea cuando la expulsión inmediata de una norma produciría una situación más gravosa para el orden constitucional que su permanencia transitoria. Por sí mismo, añadió dos meses y medio a la vigencia de una ley que regía desde su promulgación a finales de diciembre de 2018. El caso no forma parte, por tanto, de la escala de remedios frente al vicio que se examina más adelante, aunque sí muestra otra vía por la cual el costo institucional de anular modera las consecuencias de un vicio de procedimiento.

4.4 Del «texto acogido en bloque» a la sistematización del estándar

Las decisiones que siguen se ocupan de una misma práctica legislativa, la plenaria que acoge íntegramente el texto que la otra cámara acaba de aprobar, y muestran cómo la Corte fue decantando el estándar que permite tenerla por compatible con el deber de deliberación mínima. Es el supuesto típico de deliberación aparente: la materia está en el texto que se vota, y lo que se discute es si los congresistas tuvieron oportunidad real de conocerla y debatirla.

4.4.1 La sentencia C-415 de 2020: la publicidad en el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022

En 2020, la sentencia C-415 de ese año examinó la Ley 1955 de 2019 (Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022) y descartó tanto el cargo por vulneración de la publicidad como los relativos a la identidad flexible y la consecutividad. Los segundos se examinaron en el apartado 4.2.5; aquí solo interesa el cargo por publicidad. Ese cargo planteaba una situación semejante a la de la Ley de Financiamiento y condujo, sin embargo, a una conclusión opuesta: no hubo vulneración de la publicidad, porque (i) el informe de ponencia positiva ya había sido publicado en la Gaceta del Congreso antes de iniciar el debate, (ii) los ponentes explicaron con claridad y precisión las diferencias entre los textos, y (iii) la Secretaría del Senado publicó el texto a debatir en su página web antes de la votación. La Corte precisó, en un pasaje que se convertiría en estándar, que «existe debate incluso cuando la discusión es corta, siempre que el objeto de discusión haya sido claro y determinado» (Corte Constitucional, C-415 de 2020).

4.4.2 La sentencia C-157 de 2021: la triple exigencia de la deliberación mínima

Posteriormente, al examinar el artículo 181 de la misma Ley 1955 de 2019, la sentencia C-157 de 2021 consolidó esta línea al señalar tres exigencias cuyo cumplimiento conjunto permite tener por satisfecho el deber de deliberación mínima cuando una plenaria acoge el texto aprobado por la otra cámara: que el texto haya sido publicado de manera accesible, por el medio ordinario o por uno alterno; que se debata sobre contenidos ciertos y determinados; y que el objeto de la discusión sea comprensible y definido para quienes deben votarlo (Corte Constitucional, C-157 de 2021). Este triple estándar, que el Auto 841 de 2025 sistematizaría posteriormente a partir de la revisión conjunta de seis sentencias sobre la materia, se convirtió en el punto de partida obligado de la jurisprudencia posterior, incluida la que resolvió el caso de la reforma pensional.

4.4.3 La sentencia C-314 de 2022: el caso de la Ley de Inversión Social

La misma línea se extendió a una de las leyes de mayor visibilidad política del período. En la sentencia C-314 de 2022 la Corte Constitucional examinó la demanda contra la Ley 2155 de 2021, la Ley de Inversión Social, tramitada tras el retiro de la reforma tributaria de ese año, en la que se alegaba la vulneración de la publicidad y la consecutividad durante el segundo debate en la plenaria de la Cámara. Pese a que los informes de ponencia se publicaron apenas unas quince horas antes de la sesión, la Corte declaró exequible la ley: ninguna regla constitucional fija término preciso de anticipación para la publicación, y la circunstancia de que ciento doce representantes hubieran votado en contra de aplazar la discusión permitía inferir un conocimiento suficiente del contenido sometido a su consideración (Corte Constitucional, C-314 de 2022). La decisión confirma la orientación permisiva de esta línea y muestra hasta dónde puede estrecharse el margen temporal sin que la Corte encuentre configurado el vicio.

4.5 La materia, no el artículo: el desplazamiento del examen hacia la identidad flexible

El año 2024 concentró cuatro pronunciamientos sobre contenidos incorporados en el segundo debate que, leídos en conjunto, ofrecen el contraste más claro y preciso de toda la línea. Dos recayeron sobre la reforma tributaria de 2022 y concluyeron en exequibilidad; dos sobre el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 y concluyeron en inexequibilidad. La diferencia no está en el momento en que aparecieron las disposiciones, pues en los cuatro casos se trataba de contenidos incorporados en el segundo debate, sino en si la materia había estado efectivamente presente en la deliberación anterior. En 2025 la línea continuó sobre la misma ley del Plan con dos decisiones de signo opuesto, una sobre consecutividad y otra sobre elusión del debate.

4.5.1 La sentencia C-019 de 2024: el caso de los delitos fiscales en la reforma tributaria

Los artículos 69 y 70 de la Ley 2277 de 2022, que modificaron los tipos penales de omisión de activos y de defraudación o evasión tributaria de los artículos 434A y 434B del Código Penal, fueron incorporados como artículos nuevos en las ponencias para segundo debate, sin figurar en el proyecto original ni en el texto aprobado en primer debate conjunto. El demandante sostuvo que se trataba de una materia autónoma, susceptible de constituir un proyecto de ley distinto. La Corte los declaró exequibles a partir de lo que denominó un «análisis integral del trámite legislativo»: aunque el articulado no aparecía en el texto para primer debate, la materia de los delitos fiscales había sido objeto de reuniones preparatorias, había dado lugar a una subcomisión de ponentes encargada de convenir un texto, constaba en los antecedentes del informe de ponencia aprobado por las comisiones terceras conjuntas y fue explicada por un representante durante la sesión. De allí concluyó que «no se trató de una temática que fuera oculta o negociada a puerta cerrada, sino que obedeció a una construcción preparatoria y colectiva que fue informada a los parlamentarios» (Corte Constitucional, C-019 de 2024).

La providencia reiteró, sin embargo, una regla de sentido contrario que conviene retener: siete proposiciones sobre esa misma materia, presentadas y publicadas en el primer debate conjunto, habían sido dejadas como constancia, y la Corte recordó que «las proposiciones dejadas como constancia en el marco de un debate no pueden tenerse por sometidas a deliberación y votación», de modo que quien retira una proposición y la deja como constancia no logra con ello que el asunto se entienda debatido (Corte Constitucional, C-019 de 2024, reiterando C-084 de 2019). La decisión deja así una asimetría llamativa: las actuaciones informales previas al debate acreditaron la consecutividad, mientras que las proposiciones formalmente radicadas, por haber sido retiradas, no la habrían acreditado por sí solas.

4.5.2 La sentencia C-219 de 2024: el caso de la tasa mínima de tributación

Sobre la misma ley, la sentencia C-219 de 2024 examinó el párrafo 6 del artículo 240 del Estatuto Tributario, adicionado por el artículo 10 de la Ley 2277 de 2022, que fijó una tasa mínima de tributación del quince por ciento para personas jurídicas. Los demandantes alegaban que las plenarias habían introducido un conjunto tal de fórmulas, depuraciones y exclusiones que la figura aprobada ya no era la discutida en comisiones. La Corte declaró la exequibilidad tras verificar que a lo largo de todo el trámite se conservaron cinco elementos definitorios: el objeto sobre el que recae, los destinatarios núcleo, el porcentaje del quince por ciento, los caracteres generales de los factores de cálculo y el alcance tributario concreto de ajustar el tributo hasta alcanzar el umbral. Sobre esa base concluyó que «las plenarias se limitaron a desarrollar y precisar aspectos de la materia central tratada en las comisiones» y que los elementos añadidos, «por numerosos que sean, no son separables o autónomos de la regulación propuesta en el primer debate» (Corte Constitucional, C-219 de 2024).

El principio de consecutividad

Dos precisiones metodológicas de esta sentencia interesan a la línea. La primera es que la Corte tomó «como fuente válida de análisis del trámite legislativo» las reuniones previas de estudio, socialización y recepción de propuestas, en el mismo sentido permisivo de la C-019 de 2024. La segunda es que, ante una proposición dejada como constancia, consideró que el debate estaba garantizado porque la materia venía sometida a las comisiones en el informe de ponencia, y que la presentación de múltiples proposiciones dirigidas a eliminar el artículo demostraba precisamente que «se comprendía su alcance» (Corte Constitucional, C-219 de 2024).

4.5.3 La sentencia C-294 de 2024: el caso del procedimiento agrario en el Plan Nacional de Desarrollo

El numeral 6 y el párrafo 3 del artículo 61 de la Ley 2294 de 2023 trasladaron a la fase administrativa, a cargo de la Agencia Nacional de Tierras, asuntos que el Decreto Ley 902 de 2017 había sometido a decisión judicial, y derogaron varias disposiciones de ese decreto, expedido para implementar el punto de Reforma Rural Integral del Acuerdo Final. Las normas se incorporaron mediante una proposición aprobada en la plenaria del Senado que no fue leída antes de votarse ni publicada por el medio ordinario previsto en la Ley 5ª de 1992. La Corte declaró su inexequibilidad y articuló los dos vicios en una relación de causa a efecto: «la afectación del principio de publicidad trajo como consecuencia la violación del principio de consecutividad, pues afectó las condiciones mínimas para el debate en la plenaria del Senado»; a ello se sumó que las disposiciones, «aunque tienen relación con la materia general del PND, regulan asuntos que no fueron tratados en el primer debate ante las comisiones económicas conjuntas» (Corte Constitucional, C-294 de 2024).

La decisión es especialmente relevante por el tratamiento del remedio. La Corte Constitucional calificó el vicio de insubsanable, porque devolver la ley al Congreso «implicaría en la práctica retrotraer el proceso legislativo hasta el primer debate», lo que resulta incompatible con una figura no prevista «para situaciones que implican la repetición de gran parte del trámite» (Corte Constitucional, C-294 de 2024). El criterio contrasta con el adoptado un año después en el Auto 841 de 2025, donde una omisión deliberativa en segundo debate se tuvo por subsanable, y constituye uno de los apoyos del reproche de inconsistencia que se formula más adelante.

4.5.4 La sentencia C-489 de 2024: el caso del Instituto Nacional de Donación y Trasplantes

El artículo 162 de la misma Ley 2294 de 2023 creó el Instituto Nacional de Donación y Trasplantes de Órganos y Tejidos, entidad llamada a asumir funciones que ejercía una dependencia del Instituto Nacional de Salud. La disposición apareció por primera vez en las ponencias para las plenarias de Senado y Cámara y fue aprobada en bloque, sin una discusión

específica. La Corte comenzó por recordar el alcance atenuado del principio: «la consecutividad no es un principio que se estudie en relación con cada norma, sino frente al trámite general de un proyecto de ley», y no implica que el Congreso tenga prohibido incorporar normas durante el trámite, «pues ello limitaría intensamente su posibilidad de configurar el derecho y de que la deliberación tenga impactos efectivos». De allí que «la clave para que estas modificaciones sean válidas se encuentra entonces en la identidad flexible» (Corte Constitucional, C-489 de 2024).

Aplicado ese criterio, la Sala no halló conexidad entre la creación del instituto y lo debatido en las sesiones conjuntas del 21, 22 y 23 de marzo de 2023, en las que la discusión se concentró en las facultades extraordinarias al Presidente y en la creación de fondos del orden nacional, y en las que las menciones a la salud fueron marginales. Tampoco admitió que la conexidad pudiera acreditarse con la modificación del documento de Bases del plan que acompañó la proposición, porque ese ajuste apareció justamente para los debates en plenarias, de modo que no podía servir para demostrar vínculo con lo discutido en comisiones conjuntas. La conclusión fue que la creación del instituto constituía «una materia autónoma e independiente frente a lo discutido en sesiones conjuntas, al punto que podría plasmarse en un proyecto separado», y la norma fue declarada inexecutable (Corte Constitucional, C-489 de 2024).

4.5.5 La sentencia C-119 de 2025: la derogatoria en el Plan Nacional de Desarrollo (Ley 2294 de 2023)

La línea continuó en 2025 sobre la misma ley. En la sentencia C-119 de 2025, la Corte examinó la expresión del artículo 372 de la Ley 2294 de 2023 que derogó el artículo 52 de la Ley 2136 de 2021. Constató que esa derogatoria «no fue objeto de ninguna discusión» en el primer debate ante las comisiones económicas conjuntas y, aunque reiteró que las plenarias pueden introducir contenidos nuevos siempre que guarden relación con lo previamente debatido, concluyó que se trataba de una materia de regulación autónoma y separable, por lo que la declaró inexecutable (Corte Constitucional, C-119 de 2025). El contraste con la sentencia C-415 de 2020 es elocuente: en ambos casos se trataba de una derogatoria incorporada en el segundo debate de una ley del Plan, y los resultados fueron opuestos.

4.5.6 La sentencia C-143 de 2025: la votación en bloque de proposiciones en el Plan Nacional de Desarrollo (Ley 2294 de 2023)

Pocas semanas después, la sentencia C-143 de 2025 resolvió un cargo por elusión del debate contra un amplio grupo de artículos de la misma ley, fundado en que la plenaria del Senado había votado en bloque, y negado, las proposiciones de eliminación y modificación no avaladas por el Gobierno. La Corte precisó que la elusión exige tres elementos: la omisión voluntaria y consciente de debatir y votar un tema, una conducta que no se ajuste al

Reglamento del Congreso y la afectación de la debida formación de la voluntad democrática de las cámaras. Concluyó que no se configuraba, porque «la votación en bloque de las proposiciones fue una metodología adoptada por votación de la plenaria y no obedeció a imposición de la presidencia», y declaró exequibles las disposiciones acusadas (Corte Constitucional, C-143 de 2025). La decisión muestra que la votación en bloque, reprochada desde la sentencia C-222 de 1997, no vicia por sí misma el trámite, pero el criterio que la valida, que la metodología haya sido adoptada por la mayoría de la plenaria, se aviene mal con el que meses antes había conducido a la inexequibilidad del segundo proyecto de Código Electoral, en el que la votación en bloque se impuso pese a las solicitudes de votación separada (apartado 4.6.2), y con el que la sentencia C-264 de 2026 fijaría después, según el cual las solicitudes de discusión separada válidamente presentadas constituyen una garantía que no queda a disposición de las mayorías (apartado 4.6.4). Es una manifestación más de la dificultad que se examina en el apartado 4.7.

4.6 El deber de deliberación mínima

La exigencia de deliberación se formuló inicialmente en términos mínimos. En la sentencia C-252 de 2012, la Corte entendió por debate «la oportunidad que tienen los congresistas de realizar la discusión», sin que deba medirse «la calidad o intensidad de la deliberación», y admitió la votación ordinaria como un procedimiento autorizado por la Ley 5ª de 1992 (Corte Constitucional, C-252 de 2012). La jurisprudencia posterior fue más exigente, y convirtió el deber de deliberación mínima en el estándar con el que se examinan los casos de deliberación aparente. En este apartado se analizan cuatro decisiones: las sentencias C-133 de 2022 y C-340 de 2024, que declararon inexequibles en su totalidad dos proyectos de Código Electoral, y las dos providencias sobre el trámite de la reforma pensional: el Auto 841 de 2025, que constató el vicio y ordenó subsanarlo, y la sentencia C-264 de 2026, que examinó la subsanación.

4.6.1 La sentencia C-133 de 2022: el caso del Código Electoral (Proyecto de Ley Estatutaria 234 de 2020 Senado, 409 de 2020 Cámara)

En la revisión previa del proyecto de ley estatutaria que expedía un nuevo Código Electoral, la Corte formuló con especial énfasis la exigencia de deliberación: las leyes no pueden aprobarse «a pupitrazo puro», y el trámite debe asegurar un debate público, amplio, deliberativo y participativo. Encontró varios defectos; entre ellos, la incorporación del artículo 44 en la plenaria del Senado, sin discusión en la comisión y en la plenaria de la Cámara, lo que desconoció la consecutividad; déficits de deliberación mínima y de elusión del debate; la falta de publicidad de una fe de erratas en la conciliación; la omisión de la consulta previa y del análisis de impacto fiscal; y la aprobación en sesiones extraordinarias.

Calificó los vicios como insubsanables y declaró inexecutable la totalidad del proyecto (Corte Constitucional, C-133 de 2022).

4.6.2 La sentencia C-340 de 2024: el caso del segundo Código Electoral (Proyecto de Ley Estatutaria 111 de 2022 Senado)

Dos años más tarde, el segundo proyecto de Código Electoral corrió la misma suerte. La Corte constató que se habían respetado los principios de consecutividad, identidad flexible y unidad de materia, pero encontró elusión del debate en el primer debate ante la Comisión Primera de la Cámara, donde se votaron en bloque artículos sin unidad temática pese a las solicitudes de votación separada y a las advertencias sobre contradicciones entre ellos, junto con la aprobación de textos indeterminados, déficits de publicidad en el segundo debate y en la conciliación, la omisión de la consulta previa y un análisis de impacto fiscal incompleto. Descartó la subsanación y declaró inexecutable la totalidad del proyecto (Corte Constitucional, C-340 de 2024).

4.6.3 El Auto 841 de 2025: el caso de la reforma pensional (Ley 2381 de 2024)

La aplicación más controvertida del principio se produjo en el trámite de la Ley 2381 de 2024 (reforma pensional). El 17 de junio de 2025, mediante el Auto 841 de 2025, la Corte concluyó que la plenaria de la Cámara de Representantes había incurrido en un vicio de procedimiento subsanable por incumplimiento del deber de deliberación mínima, al constatar que, en el trámite de una proposición extraordinaria presentada por la representante María del Mar Pizarro y otros congresistas para acoger íntegramente el texto aprobado por el Senado, la plenaria (i) cerró de forma intempestiva y anticipada el debate por suficiente ilustración, sin observar las reglas del artículo 108 de la Ley 5ª de 1992, y (ii) desconoció el inciso 2 del artículo 176 de la misma ley, así como las reglas de juego previamente acordadas por la mesa directiva (Corte Constitucional, Auto 841 de 2025). La Corte ordenó devolver la ley a la Cámara para que, dentro de los treinta días siguientes, sometiera a discusión la proposición pretermitida y, de aprobarse, debatiera el articulado por separado o por grupos de artículos y tramitara las proposiciones radicadas tras la reanudación del debate. Este auto es especialmente relevante porque sistematizó, a partir de la revisión conjunta de seis sentencias sobre la materia, entre ellas las reseñadas en los apartados 4.3 y 4.4, el triple estándar de publicidad y consecutividad aplicable a las proposiciones extraordinarias, y porque entrelazó expresamente la vulneración de la consecutividad con la del principio democrático y los derechos de las minorías, tratadas como una sola infracción compleja del deber de deliberación mínima.

4.6.4 La sentencia C-264 de 2026: el caso de la subsanación del vicio en la reforma pensional

El trámite de subsanación ordenado por el Auto 841 de 2025 se desarrolló entre el 27 y el 28 de junio de 2025, tras la convocatoria a sesiones extraordinarias efectuada por el Gobierno Nacional mediante el Decreto 747 de 2025. Culminado ese trámite, la Corte profirió, el 25 de agosto de 2026, la sentencia C-264 de 2026, adoptada por siete votos contra uno, con salvamento de voto del conuez Carlos Pablo Márquez, en la que examinó si la Cámara de Representantes había subsanado efectivamente el vicio identificado. La Sala Plena dividió su examen en cuatro puntos, la oportunidad del trámite de subsanación, la convocatoria a las sesiones extraordinarias, la sesión en la que se efectuó el anuncio de votación y la sesión en la que se debatió y votó la proposición extraordinaria, y concluyó que, en términos generales, la subsanación fue válida (Corte Constitucional, C-264 de 2026).

La sentencia hizo, además, un aporte doctrinal propio a la línea jurisprudencial reseñada: precisó que, aprobada una proposición extraordinaria que acoge el texto de la otra cámara, el debate del articulado no puede darse por cerrado si existen solicitudes válidamente presentadas para discutir por separado determinados artículos y proposiciones de enmienda modificativas, sustitutivas o aditivas, que no hayan sido desistidas; en esos casos, el debate por separado de los artículos es, «por regla general, una exigencia preceptiva u obligatoria», que deja de estar a disposición de la mesa directiva o de las mayorías (Corte Constitucional, C-264 de 2026). Con fundamento en esta regla, la Corte declaró la exequibilidad de la gran mayoría del articulado de la Ley 2381 de 2024, exclusivamente por los vicios de procedimiento examinados, pero devolvió a la Cámara de Representantes el inciso 4 del artículo 11, el artículo 14, el literal k) del artículo 19, el parágrafo transitorio del artículo 23, el artículo 36, el inciso 2 del artículo 63, el numeral 5 del artículo 84, el inciso 1 del artículo 92 y el artículo 93, así como una proposición de artículo nuevo, para que se tramitaran las proposiciones que, pese a haber sido válidamente radicadas, no llegaron a discutirse. La decisión confirma que el principio no ha perdido toda eficacia en este ámbito: la Corte identificó, disposición por disposición, las proposiciones que no llegaron a discutirse y ordenó tramitarlas. Ilustra también su complejidad actual: más de tres décadas después de la Constitución de 1991, la Corte sigue afinando el estándar que permite distinguir entre la eficiencia legítima del trámite legislativo y la elusión, así sea parcial, del debate parlamentario.

4.7 Aspectos problemáticos: un principio cuya vulneración no tiene consecuencias claras

El recorrido anterior permite formular las tres objeciones que este trabajo dirige al estado actual de la jurisprudencia. Antes de hacerlo, conviene delimitar su alcance a la luz del propio material. Las decisiones de 2024 y 2025 muestran que el principio conserva eficacia: la C-

294 y la C-489 de 2024 y la C-119 de 2025 declararon inexecutable disposiciones por vulnerarlo, y la C-264 de 2026 devolvió al Congreso disposiciones concretas de la reforma pensional por proposiciones que no llegaron a tramitarse. Estos resultados no refutan la tesis, pero obligan a precisarla. Lo que se sostiene no es que la consecutividad haya dejado de producir consecuencias, sino que sus consecuencias han dejado de ser previsibles en un ámbito determinado: el de los vicios de deliberación aparente, definidos en el apartado 3.1, en los que la materia figuraba en el texto votado pero no fue objeto de una oportunidad real de deliberación. Y que, dentro de ese ámbito, al menos en un caso de especial relevancia, la severidad del remedio se ha disociado de la gravedad del defecto.

4.7.1 Primera objeción: la pérdida de autonomía

La primera objeción concierne a la consistencia. Una misma práctica legislativa, la plenaria que, al filo del vencimiento del trámite, adopta íntegramente el texto que la otra cámara acaba de aprobar, ha recibido respuestas opuestas. En la C-481 de 2019 configuró un vicio que costó la ley entera; en la C-415 de 2020, en la C-157 de 2021 y en la C-314 de 2022 no configuró ninguno. Lo que separa unos casos de otros no es si la materia surtió los cuatro debates, sino la calidad de la publicidad que rodeó la votación: si el texto se publicó con antelación suficiente, si los ponentes explicaron las diferencias, si la secretaría lo dispuso en la página web. La propia Corte Constitucional lo ha constatado: al revisar las seis decisiones sobre la materia, el Auto 841 de 2025 advirtió que en cuatro de ellas el análisis se centró en la violación del principio de publicidad y su incidencia en el principio de consecutividad.

Esta constatación, por sí sola, no demuestra una pérdida de autonomía. Como se advirtió en el apartado 3.1, todo déficit grave de publicidad compromete la consecutividad, de modo que un examen centrado en la publicidad puede ser una convergencia legítima entre ambos principios. La pérdida se produce cuando la implicación se invierte y la publicidad satisfecha se toma como prueba suficiente de que la materia fue objeto de deliberación en la instancia correspondiente. Es lo que ocurrió en la C-314 de 2022: acreditado que los informes se habían publicado, la Corte infirió el conocimiento suficiente del texto de la derrota de una solicitud de aplazamiento, y no examinó por separado si la plenaria había tenido oportunidad de deliberar sobre las materias que aprobaba. La segunda exigencia del contenido autónomo, la oportunidad deliberativa en cada instancia, quedó absorbida por la primera condición de la publicidad.

La inversión se aprecia con nitidez en los salvamentos de voto de la propia sentencia C-481 de 2019. El magistrado Bernal Pulido sostuvo que la publicidad y la consecutividad se habían satisfecho porque los representantes tenían «acceso a la información necesaria y suficiente para aprobar el proyecto»: el texto se había publicado en la página web del Senado y algunos congresistas manifestaron conocerlo durante el debate. Los magistrados Guerrero Pérez y Ortiz Delgado agregaron que noventa y tres de los ciento veintidós artículos de la ley se

El principio de consecutividad

aprobaron en términos idénticos a los de la ponencia mayoritaria para segundo debate, de modo que suponer que los representantes desconocían lo que respaldaban resultaba contraevidente, y que es válido que una cámara acoja el texto de la otra para evitar la conciliación (Corte Constitucional, Comunicado 41 del 16 de octubre de 2019). Ambos argumentos infieren la oportunidad deliberativa del conocimiento del texto, y esa posición, minoritaria en 2019, es la que en lo sustancial prevaleció en las sentencias C-415 de 2020, C-157 de 2021 y C-314 de 2022. Los salvamentos aciertan en lo que afirman: el conocimiento del texto es condición de la deliberación, y la práctica de acoger el texto de la otra cámara no está prohibida. Pero no responden a lo que la mayoría reprochó en 2019: que la Cámara, que ya había empezado a decidir sobre su propio articulado, abandonó esa deliberación sin cerrar el debate conforme al Reglamento y sin permitir la presentación de proposiciones. Saber qué se vota no equivale a haber podido discutirlo. La trayectoria de la línea muestra cómo la posición que en 2019 fue minoritaria terminó por convertir la publicidad satisfecha en prueba suficiente de la consecutividad.

Las decisiones de 2024 añaden a esta objeción una dimensión probatoria, y en ella se aprecia con mayor claridad que el examen autónomo pudo conducir a un resultado distinto. En la C-019 de 2024 y en la C-219 de 2024 la Corte tuvo por acreditado que la materia había estado presente en el primer debate con apoyo en elementos ajenos al debate reglado: reuniones preparatorias anteriores a la sesión, el trabajo de una subcomisión de ponentes cuyo texto no llegó a incluirse en el articulado, la narrativa de antecedentes del informe de ponencia y la mención que un representante hizo del asunto durante la discusión. La misma sentencia C-019 de 2024, en cambio, descartó como prueba de deliberación siete proposiciones sobre esa materia, radicadas y publicadas por una senadora, por haber sido dejadas como constancia, reiterando que «las proposiciones dejadas como constancia en el marco de un debate no pueden tenerse por sometidas a deliberación y votación» (Corte Constitucional, C-019 de 2024). La distinción es dogmáticamente explicable, porque la consecutividad se predica de la materia y no de la proposición. Pero si se aplica la tercera exigencia del contenido autónomo, la de no traslado, el resultado cambia: la deliberación que no se surtió dentro de la sesión reglada de la comisión no puede compensarse con actuaciones previas y externas a ella, por informativas que hayan sido. Bajo ese criterio, los artículos 69 y 70 de la Ley 2277 de 2022, que no figuraban en el texto votado en primer debate y cuyas proposiciones se retiraron como constancia, habrían planteado un problema de consecutividad que el examen integral del trámite no llegó a registrar. El efecto práctico merece atención: lo que acredita el cumplimiento del principio es la actividad de los ponentes y de la mayoría, admitida con generosidad aun cuando transcurre fuera del reglamento, mientras que lo que se descarta es el instrumento mediante el cual una congresista dejó constancia expresa de querer discutir precisamente esa materia.

A ello se suma una segunda vía de dilución, visible en la línea del Plan Nacional de Desarrollo. La sentencia C-489 de 2024 declaró que «la consecutividad no es un principio que se estudie en relación con cada norma, sino frente al trámite general de un proyecto de ley» y que no impide al Congreso incorporar disposiciones durante el trámite, de donde extrajo que «la clave para que estas modificaciones sean válidas se encuentra entonces en la identidad flexible» (Corte Constitucional, C-489 de 2024). Podría replicarse que el desplazamiento es inocuo, pues el examen de conexidad condujo a la inexequibilidad y el principio, por tanto, operó. La réplica atiende al resultado, pero no al criterio. Como se sostuvo en el apartado 2.7, la identidad flexible presupone la consecutividad: primero debe establecerse si la materia recorrió las instancias y solo después cabe preguntar hasta dónde podía variar su contenido. Cuando la conexidad pasa a ser el único criterio, la pregunta por el recorrido desaparece, y con ella la posibilidad de censurar una disposición que, aun guardando relación temática con el proyecto, nunca fue objeto de deliberación en la comisión. En la C-489 de 2024 ambos criterios coincidieron, porque la creación del instituto carecía también de conexidad; en la C-415 de 2020 no: la derogatoria introducida en segundo debate, sin haber figurado en el primero, en las bases del plan ni en la exposición de motivos, se declaró exequible porque conservaba «unidad temática general» con el proyecto. Lo que se pierde no es, entonces, un resultado determinado, sino el criterio que permitiría distinguir la disposición conexas pero no debatida de la disposición conexas y debatida. En el ámbito de la deliberación aparente, el contenido autónomo del principio queda reducido al supuesto de la omisión íntegra de una etapa.

4.7.2 Segunda objeción: la ausencia de un parámetro temporal

La segunda objeción concierne al contenido del estándar que ha venido a sustituir a la consecutividad en ese ámbito. Si esta se verifica hoy, según acaba de verse, a través de la calidad de la publicidad que rodeó la votación, cabría esperar que esa publicidad estuviera sometida a exigencias precisas. No lo está en la dimensión que más importa para deliberar: el tiempo. Ni la Constitución ni la Ley 5ª de 1992 fijan un término mínimo de anticipación entre la publicación del texto que se someterá a votación y la sesión en que se vota. Los plazos del artículo 160 superior, ocho días entre el primero y el segundo debate y quince entre la aprobación en una cámara y el inicio del debate en la otra, regulan los intervalos entre etapas, no la antelación con que los congresistas deben conocer aquello sobre lo que van a pronunciarse. La única antelación que la Constitución fija para la publicación de un texto es la de un día para el informe de conciliación (art. 161), lo que muestra que el constituyente no ignoraba la necesidad de este tipo de término, sino que la reguló solo para una etapa.

La sentencia C-314 de 2022 muestra hasta dónde llega esa indeterminación. Los informes de ponencia de la Ley 2155 de 2021 se publicaron unas quince horas antes de la sesión de la plenaria de la Cámara, y la Corte declaró exequible la ley con dos razones: que ninguna regla

El principio de consecutividad

constitucional fija término preciso de anticipación, y que el hecho de que ciento doce representantes hubieran votado en contra de aplazar la discusión permitía inferir un conocimiento suficiente del contenido sometido a su consideración (Corte Constitucional, C-314 de 2022). El segundo argumento es el más problemático, porque invierte la carga de la verificación: quien solicita el aplazamiento es, por definición, quien alega no haber dispuesto de tiempo para conocer el texto, y su derrota en la votación se convierte en la prueba de que ese desconocimiento no existía. La mayoría que aprueba la ley queda así constituida en juez de si contó con el tiempo necesario para deliberar, con lo cual la garantía deja de proteger justamente a la minoría que la invoca.

Podría objetarse que reclamar un parámetro temporal equivale a pedir que la Corte Constitucional fije cómo debe deliberar el Congreso, que es precisamente el riesgo que, siguiendo a Waldron, se advirtió en el capítulo 2. La objeción obliga a precisar el destinatario de la crítica. La fijación de un término mínimo de antelación corresponde al legislador orgánico, mediante la reforma de la Ley 5ª de 1992, y no al juez constitucional, que no podría crearlo por vía jurisprudencial sin incurrir en la sustitución que aquí se censura. Lo reprochable a la Corte es otra cosa: la motivación con la que da por suficiente el tiempo disponible. Controlar esa motivación no supone fijar la deliberación del Congreso, sino exigir que la inferencia con la que el juez tiene por satisfecha la oportunidad de deliberar sea consistente con la finalidad de la garantía. Inferir el conocimiento del texto de la derrota de una solicitud de aplazamiento no cumple esa exigencia, con o sin un término fijo, porque convierte a la mayoría en juez de su propia oportunidad deliberativa. Así formulada, la objeción no requiere que la Corte cree un plazo, sino que no supla su ausencia con presunciones construidas a partir de la voluntad mayoritaria.

La consecuencia se aprecia en la propia práctica de la Corte Constitucional, en dos dimensiones distintas del mismo vacío. A la antelación admitida en la C-314 de 2022 se suma la de las sesiones extraordinarias: cinco horas mediaron entre la convocatoria a las sesiones extraordinarias en que había de subsanarse el vicio de la reforma pensional y el inicio de esas sesiones, sin que ello constituyera irregularidad alguna, porque «la Constitución Política y la Ley 5ª de 1992 no establecen expresamente un término mínimo de antelación que deba mediar entre la convocatoria y el inicio de las sesiones extraordinarias» (Corte Constitucional, C-264 de 2026). La única disposición del Reglamento que fija un plazo para esos efectos, los tres días de antelación del artículo 138 de la Ley 5ª de 1992, fue considerada inaplicable, porque la Corte entendió que rige para las sesiones ordinarias y no para las extraordinarias convocadas por el Gobierno, cuya convocatoria no puede condicionarse sin un límite constitucional expreso. El Decreto 747 de 2025 se expidió el 27 de junio y las sesiones comenzaron esa misma noche. Entre esas cifras y el término que haría imposible toda deliberación no media criterio alguno que permita saber dónde está el límite, ni por qué.

4.7.3 Tercera objeción: un remedio disociado de la gravedad del defecto

La tercera objeción concierne al remedio. Su alcance es más acotado que el de las dos anteriores: no pretende demostrar una tendencia consolidada de la jurisprudencia, sino mostrar que, en el caso de la reforma pensional, la severidad del remedio se disoció de la gravedad del defecto, y que nada en el régimen actual de la subsanabilidad impide que ello se repita. Su fundamento principal es la contradicción entre la calificación que el Auto 841 de 2025 dio al vicio y la doctrina de la propia Corte sobre los vicios insubsanables, que se examina más adelante; la comparación con la sentencia C-294 de 2024 opera como apoyo de ese argumento. Para formular esta última sin incurrir en una comparación arbitraria, es preciso explicitar primero el criterio con el que se mide la gravedad del defecto y separar de la comparación los factores que responden a instituciones distintas.

En cuanto a lo primero, la gravedad de un vicio de consecutividad no puede medirse por una sola variable. Una materia autónoma que no tuvo debate alguno presenta la máxima intensidad de afectación, porque la deliberación sobre ella fue nula, pero su extensión es reducida, pues afecta a una disposición aislada. Un cierre intempestivo del debate presenta una intensidad menor, porque hubo algún debate, pero puede tener una extensión considerable, si afecta a la discusión del articulado completo de una ley. Este trabajo adopta, por eso, un criterio compuesto de tres elementos: (i) la intensidad de la afectación deliberativa, esto es, si la deliberación fue nula o insuficiente; (ii) la extensión del contenido normativo afectado, esto es, si el déficit recae sobre una disposición o sobre el articulado de una ley; y (iii) la afectación de los derechos de participación de las minorías, esto es, si el vicio impidió que proposiciones válidamente radicadas fueran discutidas. El criterio no pretende ordenar todos los casos de manera unívoca. Su función es más modesta: permite identificar pares de decisiones en los que la gravedad del defecto es al menos equivalente y, sin embargo, el remedio difiere. Se trata de un instrumento analítico de este trabajo, no de un criterio adoptado por la Corte, y por eso su alcance se limita a mostrar la disparidad de los remedios.

En cuanto a lo segundo, la inexequibilidad diferida de la C-481 de 2019 debe salir de la comparación. Como se precisó antes, el diferimiento responde a la modulación temporal de los efectos del fallo por razones de impacto fiscal, no a la calificación del vicio de consecutividad, y la ley no fue devuelta ni conservada: fue declarada inexequible. Lo mismo vale para el diferimiento de la sentencia C-261 de 2022. La comparación pertinente es la que enfrenta decisiones que se pronunciaron sobre la misma pregunta, la de si el vicio admitía subsanación.

En ese marco, la comparación más evidente es la que opone la sentencia C-294 de 2024 al Auto 841 de 2025. En la primera, unas disposiciones incorporadas en la plenaria del Senado sin publicidad y sin haber pasado por el primer debate se tuvieron por viciadas de manera

insubsanable, porque subsanar «implicaría en la práctica retrotraer el proceso legislativo hasta el primer debate para que allí se delibere sobre la medida en discusión», lo que resulta «incompatible con la figura de la subsanación», no prevista «para situaciones que implican la repetición de gran parte del trámite» (Corte Constitucional, C-294 de 2024). En el segundo, el cierre intempestivo del debate de la reforma pensional, con una proposición extraordinaria no sometida a discusión y un articulado votado sin la discusión separada que se había solicitado, se tuvo por subsanable. Medidas con el criterio propuesto, las dos infracciones son al menos equivalentes: la primera presenta mayor intensidad sobre un contenido reducido; la segunda, menor intensidad sobre el articulado de una ley completa y con afectación directa de proposiciones radicadas por las minorías. La propia Corte Constitucional las describió en términos semejantes, como afectación de las condiciones mínimas del debate. Y, sin embargo, recibieron remedios opuestos.

Lo que explica la diferencia es un factor que la C-294 de 2024 enuncia de manera expresa: la magnitud de lo que habría que rehacer. Formulado de ese modo, el criterio es compatible con lo resuelto en el Auto 841 de 2025, donde el defecto se localizó dentro de una etapa efectivamente surtida y bastó repetir el acto omitido. Pero la compatibilidad se obtiene al precio de confirmar la objeción, porque ese factor nada dice sobre la deliberación perdida. El resultado es completamente opuesto si se atiende a lo que cada decisión conservó: en la C-294 de 2024 se expulsaron del ordenamiento un numeral y un párrafo, porque repararlos exigía volver al primer debate; en el Auto 841 de 2025 se preservó una reforma pensional de noventa y cinco artículos, porque el defecto admitía repararse con una sesión. En este par de decisiones, en suma, la severidad del remedio no siguió la gravedad del defecto, sino la extensión del trámite por rehacer, y esa variable operó en favor de la conservación de una ley vigente de especial peso institucional. Dos decisiones no bastan para afirmar una regla; sí bastan para mostrar que el criterio vigente permite ese resultado.

Las sentencias C-133 de 2022 y C-340 de 2024 podrían parecer un contraejemplo, pues en ellas la Corte declaró inexecutable, en su totalidad, dos proyectos de Código Electoral de evidente peso institucional. Leídas con atención, no desmienten la objeción, aunque advierten sobre sus límites. Tres circunstancias las distinguen. Se trataba de proyectos de ley estatutaria sometidos a control previo, que no habían entrado a regir, de modo que su anulación no generaba vacío normativo ni afectaba situaciones consolidadas; frente a esa clase de leyes la jurisprudencia aplica un estándar deliberativo más estricto (Corte Constitucional, Auto 841 de 2025, párr. 106); y en ambos casos concurrían, junto con el déficit deliberativo, vicios insubsanables de otra índole, como la omisión de la consulta previa y del análisis de impacto fiscal. Cuando el costo institucional de anular es bajo y la exigencia deliberativa es mayor, la Corte no ha vacilado. El material no permite afirmar que la situación inversa conduzca siempre a conservar la ley; lo que muestra es que, en el caso de la reforma pensional, la duda se resolvió en ese sentido.

Podría replicarse que la comparación es impertinente, porque la Corte Constitucional nunca ha pretendido que la subsanabilidad dependa de la gravedad del vicio. Su criterio es otro: un vicio es subsanable cuando puede corregirse a partir de la etapa en que se produjo, sin rehacer etapas estructurales válidamente surtidas y dentro del término de treinta días del artículo 202 de la Ley 5ª de 1992. El criterio tiene una lógica propia y explica sin contradicción ambos resultados. Pero la réplica desplaza la pregunta en lugar de responderla, porque el parágrafo del artículo 241 de la Constitución no hace de la viabilidad de la corrección el único presupuesto de la devolución: ordena devolver el acto para que, «de ser posible», se enmiende el defecto observado, y esa posibilidad no depende solo de que la corrección quepa en el plazo, sino de que la repetición del acto repare efectivamente la deliberación que el vicio impidió. La viabilidad es, así, condición necesaria de la subsanación, pero no suficiente. Hay, además, una razón normativa para que la gravedad del déficit deliberativo gobierne el remedio: si el control del procedimiento se justifica por la protección de la formación de la voluntad democrática, como lo sostuvo la Corte en la sentencia C-816 de 2004, su consecuencia debe seguir la entidad del daño causado a esa formación. Un criterio centrado solo en la viabilidad produce, por último, un efecto que el propio control debería evitar: los vicios cometidos en las etapas finales del trámite, donde se concentra la presión del vencimiento de la legislatura (apartado 1.1.5), son los más fáciles de subsanar, porque dejan intactas las etapas anteriores, mientras que los cometidos al inicio conducen a la inexequibilidad.

Podría replicarse, como se advirtió al exponer el marco teórico, que la devolución al legislador es un rasgo constitutivo del control del procedimiento y no una debilidad: el juez no sustituye al Congreso, le devuelve la oportunidad de obrar correctamente. La réplica sería decisiva si la devolución operara como supone el modelo. En el caso de la reforma pensional; sin embargo, la subsanación tendió a agotarse en la repetición formal del acto omitido: bastaron dos sesiones extraordinarias, convocadas con cinco horas de antelación, para dar por corregido lo que la Corte había descrito como un cierre intempestivo y anticipado del debate. La propia C-264 de 2026 matiza esta conclusión, pues no se limitó a verificar la repetición del acto y devolvió las disposiciones sobre las que subsistían proposiciones sin tramitar. Pero el remedio siguió siendo, en lo esencial, la repetición de una sesión, no la reposición de la deliberación que el vicio impidió.

La razón principal para dudar de que la subsanación haya operado aquí como el modelo teórico supone es otra: conforme a la propia doctrina de la Corte Constitucional, un vicio como el constatado no era subsanable. En cuanto al régimen de la subsanabilidad, la Corte Constitucional ha sostenido que la jurisprudencia «ha sido consistente al señalar que no es subsanable el vicio de elusión del debate, en aquellos casos en los que se ha omitido deliberar sobre una proposición o disposición normativa, trasladando la discusión a etapas posteriores del trámite, o aprobando textos sustancialmente distintos a los debatidos en comisiones», y

El principio de consecutividad

ha incluido entre los defectos insubsanables la aprobación de textos no anunciados o sustancialmente modificados sin justificación, y la aparición de asuntos novedosos en etapas avanzadas del trámite (Corte Constitucional, Auto 841 de 2025, párrs. 154 y 156). El vicio que el Auto 841 de 2025 declaró subsanable responde punto por punto a esa descripción: una proposición extraordinaria válidamente radicada que no se sometió a discusión, un debate cerrado de forma intempestiva y anticipada por suficiente ilustración, y un articulado votado sin la discusión separada que se había solicitado. La conducta descrita por la Corte en el Auto 841 es la que su propia doctrina tiene por insubsanable; la calificación que le dio fue la opuesta.

El examen del propio auto permite precisar en qué consistió el desplazamiento. Al describir los defectos, la Sala Plena fue categórica: el incumplimiento del deber de deliberación mínima «se tradujo en la violación del principio de consecutividad», porque «al no existir deliberación mínima sobre el texto de la ley que resultó aprobado, se incumplió la condición exigida en el artículo 157 de la Constitución Política de que todo proyecto sea aprobado en primer y segundo debate en cada Cámara» (Corte Constitucional, Auto 841 de 2025, párr. 226). Conforme a la doctrina expuesta pocos párrafos antes en la misma providencia, la omisión de una etapa estructural, como la ausencia de uno de los cuatro debates del artículo 157, es un vicio insubsanable (párr. 153). Si la condición del artículo 157 no se cumplió, la etapa falta; y si falta, el vicio no admitía subsanación.

El auto salva la contradicción introduciendo un adjetivo. Al justificar la calificación, la Sala razonó que, habiéndose votado el informe de ponencia, aprobado seis artículos e iniciado la discusión del artículo 94, «no se puede afirmar que haya existido una elusión absoluta del segundo debate», de modo que lo ocurrido fue «una insuficiencia deliberativa que no vació de contenido la totalidad del procedimiento» (Corte Constitucional, Auto 841 de 2025, párr. 231). El catálogo de los vicios insubsanables, sin embargo, no gradúa la elusión: habla de elusión del debate, no de elusión absoluta. El adjetivo que decide el caso aparece en la misma decisión que lo aplica, y con él una categoría intermedia, la insuficiencia deliberativa, que permite constatar que el segundo debate no satisfizo el artículo 157 y, a la vez, tenerlo por suficientemente surtido como para no rehacerlo.

No se trata de una lectura externa a la providencia. El magistrado sustanciador, cuya ponencia proponía declarar la inexequibilidad de la ley «por la existencia de un vicio de procedimiento insubsanable», dejó constancia en su aclaración de voto de que, para los supuestos de elusión del debate que vulneran la consecutividad, «existen reglas constitucionales, estatutarias y jurisprudenciales claras e invariables sobre el carácter insubsanable de este tipo de vicios», con la única excepción de que la etapa tergiversada sea la de conciliación, y sostuvo que, evitado el debate por alguna de las instancias del Congreso, el vicio «necesariamente debe derivar en la declaratoria de inexequibilidad de la norma» (Corte Constitucional, Auto 841

de 2025, aclaración de voto del magistrado Jorge Enrique Ibáñez Najar, párrs. 415, 481 y 650). Si finalmente acompañó la decisión fue porque el análisis detallado del trámite «generó dudas sobre la razonabilidad de la calificación del vicio como insubsanable», duda que la Sala resolvió aplicando el principio *in dubio pro legislatore*, esto es, en favor de la decisión mayoritaria del Congreso. Como el propio sustanciador acompañó la decisión, que fue adoptada de manera unánime, a diferencia de la sentencia C-264 de 2026, aprobada por siete votos contra uno, la tensión no enfrenta a una mayoría con una minoría: recorre la decisión por dentro. No deja de ser significativo, por lo demás, que esa misma aclaración incluya entre los vicios pacíficamente insubsanables «la no certificación de los efectos de hundimiento de una votación que no alcanzó la mayoría requerida con la posterior realización de una segunda votación» (párr. 408), esto es, el supuesto exacto de la C-816 de 2004.

La diferencia, entonces, no está en los hechos sino en su calificación, y la calificación descansa en dos operaciones que el auto realiza en el mismo acto de aplicarlas: renombrar el defecto como incumplimiento del deber de deliberación mínima, categoría que la propia providencia refiere a partir de las seis decisiones anteriores y que no figura con ese nombre en el catálogo de los vicios insubsanables, y reservar el carácter insubsanable a la elusión que sea absoluta. Podrá objetarse que se trata de figuras jurídicamente distintas y que el catálogo nunca ha pretendido ser taxativo, pues la Corte misma reconoce excepciones, como la que rige para las actuaciones de la comisión de conciliación. La objeción es atendible, pero desplaza el problema sin resolverlo: si la severidad del remedio depende de la calificación del vicio, y la calificación depende de categorías y gradaciones que el juez constitucional perfila en la misma decisión en que las aplica, el régimen de la subsanabilidad deja de funcionar como un límite verificable de antemano y pasa a ser una variable más de la decisión. Es esto, y no la devolución en sí misma, lo que priva de consecuencias previsibles al desconocimiento del principio de consecutividad en el ámbito de la deliberación aparente.

El efecto acumulado es el que da título a este apartado. Un principio cuyo desconocimiento puede no acarrear la pérdida de la ley sino a lo sumo la repetición de un acto, como ocurrió en la reforma pensional, ofrece al legislador parámetros menos claros que los que el propio enunciado constitucional promete. No es posible afirmar, sin un estudio caso a caso, que excede el objeto de este trabajo, que la jurisprudencia haya incidido en la conducta del Congreso. Tampoco la persistencia de la práctica prueba por sí misma un incumplimiento, pues adoptar el texto aprobado por la otra cámara no está prohibido. Lo que sí puede afirmarse es que la práctica censurada en 2019 volvió a presentarse en los trámites que dieron lugar a las decisiones de 2020, 2021 y 2022 y reapareció en la reforma pensional de 2024, sin que la jurisprudencia haya ofrecido entretanto un criterio que permita al legislador saber de antemano cuándo esa práctica vicia la ley. Y la regla que resolvió el caso de la reforma pensional está dicha con todas sus letras en la providencia: ante la duda sobre si el vicio era o no subsanable, la Corte Constitucional se inclinó por conservar la decisión mayoritaria del

El principio de consecutividad

Congreso. La tendencia no es exclusiva del control por vicios de procedimiento: en el control de la calidad de la ley se ha advertido una inclinación semejante de la Corte a privilegiar la libertad de configuración del legislador frente a la exigencia de justificación (Celemín Caicedo y Fuentes-Contreras, 2020). La regla que decide los casos difíciles no es, pues, la que protege la deliberación, sino la que protege su resultado.

Conclusiones

El trámite de formación de la ley no es una sucesión de formalidades intercambiables, sino una cadena de instancias deliberativas sucesivas en la que cada etapa cumple una función propia. El principio de consecutividad protege precisamente esa sucesión: exige que ninguna materia llegue a la ley sin haber transitado por cada una de ellas. Su desconocimiento no se concentra en un solo momento del trámite; puede producirse en la comisión, cuando una materia no es efectivamente debatida; en la plenaria, cuando se introduce un asunto nuevo; y en el paso de una cámara a otra, cuando se adopta un texto que no se conoce.

La consecutividad se predica de las materias y no del texto literal de los artículos, se duplica en la regla de los ocho debates tratándose de actos legislativos y admite una excepción en la etapa de conciliación. Su contenido autónomo comprende tres exigencias: el recorrido de cada materia por cada instancia, la oportunidad de deliberar sobre ella dentro de la sesión reglada de cada una y la prohibición de trasladar a otra instancia, o a actuaciones externas al debate, la deliberación que no se surtió. Así entendida, converge con la publicidad y con la identidad flexible sin confundirse con ellas: la publicidad es condición necesaria, pero no suficiente, de la oportunidad deliberativa, y la identidad flexible presupone el recorrido que la consecutividad verifica.

En su forma clásica, la aparición tardía de una materia autónoma y separable, el principio conserva plena eficacia. En ese supuesto, verificable con la lectura de las gacetas, la Corte Constitucional ha sido consistente desde la sentencia C-702 de 1999 y ha expulsado del ordenamiento las disposiciones viciadas sin devoluciones al Congreso, tanto en las decisiones anteriores a 2024 (Corte Constitucional, C-453 de 2006; C-084 de 2019; C-487 de 2020; C-261 de 2022) como en las posteriores (Corte Constitucional, C-294 de 2024; C-489 de 2024; C-119 de 2025). El único diferimiento, el de la sentencia C-261 de 2022, respondió a la modulación de efectos y no a la calificación del vicio.

En los casos de deliberación aparente, en cambio, la consecutividad ha perdido autonomía. En la adopción en bloque del texto de la otra cámara, su cumplimiento se ha hecho depender de la calidad de la publicidad que rodeó la votación, y la publicidad satisfecha se ha tomado como prueba suficiente de la oportunidad deliberativa (Corte Constitucional, C-314 de 2022). En sede probatoria, la Corte Constitucional ha admitido elementos ajenos al debate reglado para acreditar la deliberación, mientras ha descartado las constancias de quien pedía discutir la materia (Corte Constitucional, C-019 de 2024; C-219 de 2024). Y en la línea del Plan Nacional de Desarrollo, el examen se ha trasladado a la conexidad temática propia de la identidad flexible (Corte Constitucional, C-489 de 2024), con lo cual desaparece el criterio que permitiría censurar una disposición conexas pero no debatida (Corte Constitucional, C-415 de 2020).

El principio de consecutividad

El estándar que ha sustituido a la consecutividad en ese ámbito carece de un parámetro temporal. Ni la Constitución ni la Ley 5ª de 1992 fijan una antelación mínima entre la publicación del texto y su votación, salvo para el informe de conciliación, y la jurisprudencia ha admitido plazos de quince horas (Corte Constitucional, C-314 de 2022) y convocatorias a sesiones extraordinarias con cinco horas de anticipación (Corte Constitucional, C-264 de 2026). Inferir el conocimiento suficiente del texto de la derrota de una solicitud de aplazamiento invierte la carga de la verificación y convierte a la mayoría en juez de si contó con el tiempo necesario para deliberar. La fijación de un término corresponde al legislador; lo reprochable a la Corte es suplir su ausencia con esa inferencia.

La severidad del remedio puede dissociarse de la gravedad del defecto. Medidas con un criterio que atiende a la intensidad de la afectación deliberativa, a la extensión del contenido afectado y a los derechos de participación de las minorías, las infracciones examinadas en la C-294 de 2024 y en el Auto 841 de 2025 son al menos equivalentes, y recibieron remedios opuestos: la inexequibilidad de un numeral y un párrafo, en el primer caso, y la devolución y posterior exequibilidad en lo esencial de una reforma pensional completa, en el segundo. En ese par de decisiones, lo que decidió la subsanabilidad fue la magnitud del trámite por rehacer, como la propia Corte lo enunció, y no la entidad de la deliberación omitida. Dos decisiones no bastan para afirmar una regla general, pero muestran que el criterio vigente admite ese resultado. La inexequibilidad diferida de la C-481 de 2019 responde a una institución distinta, la modulación de efectos, pero muestra otra vía por la cual el costo institucional de anular modera las consecuencias del vicio. A la inversa, cuando ese costo es bajo, como en el control previo de los dos proyectos de Código Electoral, sometidos además a un estándar deliberativo más estricto, la Corte ha invalidado la totalidad del proyecto (Corte Constitucional, C-133 de 2022; C-340 de 2024). La distinción entre vicios puramente formales y vicios sustanciales, que en la sentencia C-816 de 2004 determinaba la consecuencia, conserva hoy su función diagnóstica, pero en el caso de la reforma pensional no cumplió su función remedial.

El Auto 841 de 2025 condensa la dificultad. La conducta que describió, una proposición válidamente radicada que no se sometió a discusión, un debate cerrado de forma anticipada y un articulado votado sin la discusión separada solicitada, coincide con la que su propia doctrina tiene por insubsanable. La calificación contraria se obtuvo mediante categorías perfiladas en la misma decisión, la insuficiencia deliberativa y la elusión «absoluta», y la duda se resolvió a favor de la decisión mayoritaria del Congreso. Cuando la severidad del remedio depende de categorías que el juez define en el acto de aplicarlas, el régimen de subsanabilidad deja de ser un límite verificable de antemano.

Estos hallazgos permiten volver sobre el debate teórico con el que se abrió este trabajo. Colombia tiene institucionalizado, en su forma más robusta, el control del procedimiento

legislativo que Bar-Siman-Tov (2011) defiende frente a la resistencia de otros tribunales, y parte de la doctrina ha sostenido que las condiciones que, según Waldron (2006), harían injustificado el control judicial no se cumplen en el contexto colombiano (Roa Roa, 2019b). Sin embargo, en los casos de deliberación aparente ese control termina por resolverse con una regla de deferencia, el *in dubio pro legislatore*, que conserva la decisión mayoritaria cuando la calificación del vicio es dudosa. El resultado no satisface a ninguno de los dos polos: el juez gradúa la suficiencia del debate, que es lo que la objeción de Waldron reprocha, pero lo hace con categorías que no permiten al legislador anticipar las consecuencias de su conducta, que es lo que la defensa del control del procedimiento necesita para justificarse. La identificación de parámetros verificables de antemano, en particular, una antelación mínima entre la publicación del texto y su votación, cuya fijación corresponde al legislador orgánico, y un criterio de subsanabilidad que atienda a la entidad de la deliberación omitida, queda planteada como una línea de investigación que excede el objeto de este trabajo.

Referencias

- Bar-Siman-Tov, I. (2011). The puzzling resistance to judicial review of the legislative process. *Boston University Law Review*, 91(6), 1915-1974.
- Bar-Siman-Tov, I. (2012). Semiprocedural judicial review. *Legisprudence*, 6(3), 271-300. <https://doi.org/10.5235/17521467.6.3.271>
- Celemín Caicedo, Y. A. y Fuentes-Contreras, É. H. (2020). Control y calidad de la ley. Análisis de los mecanismos de control de la calidad legislativa y su aplicación en Colombia. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, 53(158), 579-618. <https://doi.org/10.22201/ijj.24484873e.2020.158.15630>
- Cruz Gutiérrez, D. F. (2022). El fast track y las contracciones en el procedimiento legislativo colombiano. En D. Durán Smela y D. F. Cruz Gutiérrez (Eds.), *La experiencia del fast track en Colombia: reflexiones en torno al procedimiento legislativo especial para la paz*. Ediciones Uniandes.
- García Jaramillo, L. (2016). Construcción de una dogmática constitucional del procedimiento parlamentario: el caso colombiano. *Revista de Derecho (Valdivia)*, 29(1), 177-196. <https://doi.org/10.4067/S0718-09502016000100009>
- Herrera Herrera, L. A. (2012). *Los principios de consecutividad y de identidad en la jurisprudencia constitucional*. Repositorio Institucional UNAL.
- Linde, H. A. (1976). Due process of lawmaking. *Nebraska Law Review*, 55(2), 197-255.
- Nino, C. S. (1996). *La constitución de la democracia deliberativa*. Gedisa.
- Oliver-Lalana, A. D. (2019). Legislative deliberation and judicial review: Between respect and disrespect for elected lawmakers. En A. D. Oliver-Lalana (Ed.), *Conceptions and misconceptions of legislation* (pp. 207-241). Springer.
- Quinche Ramírez, M. F. (2015). *La acción de inconstitucionalidad*. Editorial Universidad del Rosario.
- Roa Roa, J. E. (2019a). *Control de constitucionalidad deliberativo: el ciudadano ante la justicia constitucional, la acción pública de inconstitucionalidad y la legitimidad democrática del control judicial al legislador*. Universidad Externado de Colombia.
- Roa Roa, J. E. (2019b). Justicia constitucional, deliberación y democracia en Colombia: Jeremy Waldron reflexivo en Bogotá. *Revista Derecho del Estado*, (44), 57-98. <https://doi.org/10.18601/01229893.n44.04>
- Sierra Porto, H. A. (1998). *Concepto y tipos de ley en la Constitución colombiana*. Universidad Externado de Colombia.

Milton José Pereira Blanco
Carlos David Arrieta Vitola
Dayro José Bustillo Alvarado

Waldron, J. (1995). The dignity of legislation. *Maryland Law Review*, 54(2), 633-665.

Waldron, J. (2006). The core of the case against judicial review. *Yale Law Journal*, 115(6), 1346-1406.