



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXIV - N° 1808

Bogotá, D. C., jueves, 25 de septiembre de 2025

EDICIÓN DE 27 PÁGINAS

DIRECTORES:

DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.secretariassenado.gov.co

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE ACTO LEGISLATIVO

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 246 DE 2025 CÁMARA

por medio del cual se armoniza la Constitución Política en materia de derechos políticos con respecto a lo dispuesto en la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Bogotá, D. C. de agosto 2025

Doctor

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

Secretario General de la Cámara de Representantes

Respetado Secretario General:

En concordancia con el artículo 154 de la Constitución Política de Colombia y el artículo 140 de la Ley 5ª de 1992, en nuestra condición de Congresistas de la República nos permitimos presentar ante la Secretaría General de la Cámara de Representantes de la República el presente Proyecto de Acto Legislativo número 246 de 2025 Cámara, **por medio del cual se armoniza la Constitución Política en materia de derechos políticos con respecto a lo dispuesto en la Convención Americana sobre Derechos Humanos.**

Cordialmente,

 PEDRO JOSÉ SUÁREZ VACCA Representante la Cámara por Boyacá Páez Histórico	 ALIRIO URIBE MUÑOZ

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 246 DE 2025 CÁMARA

por medio del cual se armoniza la Constitución Política en materia de derechos políticos con respecto a lo dispuesto en la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. Modifíquese el artículo 40 de la Constitución Política el cual quedará así:

Artículo 40. Todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. Para hacer efectivo este derecho puede:

1. Elegir y ser elegido.

2. Tomar parte en elecciones, plebiscitos, referendos, consultas populares y otras formas de participación democrática.

3. Constituir partidos, movimientos y agrupaciones políticas sin limitación alguna; formar parte de ellos libremente y difundir sus ideas y programas.

4. Revocar el mandato de los elegidos en los casos y en la forma que establecen la Constitución y la ley.

5. Tener iniciativa en las corporaciones públicas.

6. Interponer acciones públicas en defensa de la Constitución y de la ley.

7. Acceder al desempeño de funciones y cargos públicos, salvo los colombianos, por nacimiento o por adopción, que tengan doble nacionalidad. La ley reglamentará esta excepción y determinará los casos a los cuales ha de aplicarse.

Las autoridades garantizarán la adecuada y efectiva participación de la mujer en los niveles decisorios de la Administración Pública.

En ningún caso los derechos políticos de cualquier ciudadano podrán ser limitados por autoridad distinta al de un juez competente en el marco de un proceso penal mediante sentencia judicial, a excepción del proceso de pérdida de investidura.

Parágrafo. En los eventos en que la autoridad competente, con base a la calificación de la investigación, identificara que un servidor público habría posiblemente incurrido en una falta que podría generar como sanción limitación de sus derechos políticos, esta deberá presentar la solicitud de sanción ante juez penal competente, para que, en el marco del proceso especial sancionatorio de servidores públicos que reglamentará la ley, emita el fallo correspondiente.

Artículo 2°. Modifíquese el artículo 277 de la Constitución Política el cual quedará así:

Artículo 277. El Procurador General de la Nación, por sí o por medio de sus delegados y agentes, tendrá las siguientes funciones:

1. Vigilar el cumplimiento de la Constitución, las leyes, las decisiones judiciales y los actos administrativos.

2. Proteger los derechos humanos y asegurar su efectividad, con el auxilio del Defensor del Pueblo.

3. Defender los intereses de la sociedad.

4. Defender los intereses colectivos, en especial el ambiente.

5. Velar por el ejercicio diligente y eficiente de las funciones administrativas.

6. Ejercer vigilancia superior de la conducta oficial de quienes desempeñen funciones públicas, inclusive las de elección popular atendiendo lo dispuesto en el artículo 40 de la Constitución Política; ejercer preferentemente el poder disciplinario; adelantar las investigaciones correspondientes, e imponer las respectivas sanciones conforme a la ley.

7. Intervenir en los procesos y ante las autoridades judiciales o administrativas, cuando sea necesario en defensa del orden jurídico, del

patrimonio público, o de los derechos y garantías fundamentales.

8. Rendir anualmente informe de su gestión al Congreso.

9. Exigir a los funcionarios públicos y a los particulares la información que considere necesaria.

10. Las demás que determine la ley.

Para el cumplimiento de sus funciones la Procuraduría tendrá atribuciones de policía judicial, y podrá interponer las acciones que considere necesarias.

Artículo 3°. Modifíquese el artículo 278 de la Constitución Política el cual quedará así:

Artículo 278. El Procurador General de la Nación ejercerá directamente las siguientes funciones:

1. Desvincular del cargo, previa audiencia y mediante decisión motivada, al funcionario público, salvo el de elección popular, que incurra en alguna de las siguientes faltas: infringir de manera manifiesta la Constitución o la ley; derivar evidente e indebido provecho patrimonial en el ejercicio de su cargo o de sus funciones; obstaculizar, en forma grave, las investigaciones que realice la Procuraduría o una autoridad administrativa o jurisdiccional; obrar con manifiesta negligencia en la investigación y sanción de las faltas disciplinarias de los empleados de su dependencia, o en la denuncia de los hechos punibles de que tenga conocimiento en razón del ejercicio de su cargo.

2. Emitir conceptos en los procesos disciplinarios que se adelanten contra funcionarios sometidos a fuero especial.

3. Presentar proyectos de ley sobre materias relativas a su competencia.

4. Exhortar al Congreso para que expida las leyes que aseguren la promoción, el ejercicio y la protección de los derechos humanos, y exigir su cumplimiento a las autoridades competentes.

5. Rendir concepto en los procesos de control de constitucionalidad.

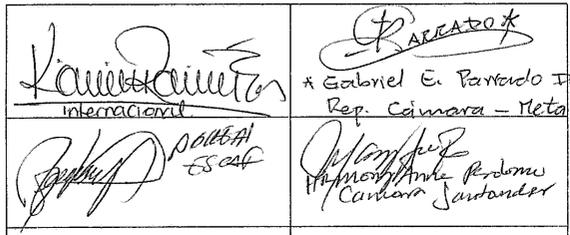
6. Nombrar y remover, de conformidad con la ley, los funcionarios y empleados de su dependencia.

Artículo 4°. El presente Acto Legislativo rige a partir de su promulgación.

De los y las Congresistas,

<p>PEDRO JOSÉ SUÁREZ VACCA Representante la Cámara por Boyacá Pacto Histórico</p>	<p>Ingrid Aguirre Juncos Rep. Magdalena Fuerza Ciudadana.</p>
<p><i>[Firma]</i></p>	<p><i>[Firma]</i> Jose E. Tanguy</p>
<p><i>[Firma]</i> ALBÍN CORONES.</p>	<p><i>[Firma]</i></p>
<p><i>[Firma]</i> Andrés Conzatti López Pacto Histórico Retomado</p>	<p>Abonilda Vásquez O RAP Cambio PH</p>

[Firma]
reyla



EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

ANTECEDENTES

El 15 de agosto de 2023 fue radicado el Proyecto de Acto Legislativo número 131 de 2023 Cámara, por medio del cual se armoniza la Constitución Política con lo dispuesto en la Convención Americana sobre Derechos Humanos por los y las Congresistas honorable Representante Pedro José Suárez Vacca, honorable Representante Heráclito Landínez Suárez, honorable Representante Alirio Uribe Muñoz, honorable Representante David Alejandro Toro Ramírez, honorable Representante Luis Alberto Albán Urbano, honorable Representante Erick Adrián Velasco Burbano, honorable Representante Gabriel Ernesto Parrado Durán, honorable Representante Jorge Hernán Bastidas Rosero, honorable Representante Jairo Reinaldo Cala Suárez, honorable Representante Pedro Baracutao García Ospina, honorable Representante Eduard Giovanny Sarmiento Hidalgo, honorable Representante Gabriel Becerra Yáñez y honorable Senadora Martha Isabel Peralta Epieyú. Este proyecto fue retirado para evaluación en mesas técnicas con expertos. Asimismo, en el 2 de abril de 2024 fue radicada nuevamente la iniciativa como el Proyecto de Acto Legislativo número 413 de 2024 Cámara, por medio del cual se armoniza la constitución política con lo dispuesto en la Convención Americana sobre Derechos Humanos por las y los Congresistas honorable Representante Pedro José Suárez Vacca, honorable Representante Alirio Uribe Muñoz, honorable Representante Cristóbal Caicedo Angulo, honorable Representante Héctor David Chaparro Chaparro, honorable Representante Karyme Adrana Cotes Martínez, honorable Representante Heráclito Landínez Suárez, honorable Representante David Ricardo Racero Mayorca, honorable Representante Jorge Eliécer Tamayo Marulanda, honorable Representante Juan Manuel Cortés Dueñas, honorable Representante David Alejandro Toro Ramírez, honorable Representante Jaime Raúl Salamanca Torres, honorable Representante Gabriel Ernesto Parrado Durán, honorable Representante María Fernanda Carrascal Rojas, honorable Representante Jorge Hernán Bastidas Rosero, honorable Representante Ermes Evelio Pete Vivas, honorable Representante Gildardo Silva Molina, honorable Representante Norman David Bañal Álvarez, honorable Representante Santiago Osorio Marín, honorable Representante Luis Alberto Albán Urbano, honorable Representante Martha Lisbeth Alfonso Jurado, honorable Representante Jennifer Dalley Pedraza Sandoval, honorable Representante

Alejandro García Ríos y honorable Representante Juan Sebastián Gómez Gonzáles.

CONSIDERACIONES

El presente Proyecto de Acto Legislativo tiene como objeto armonizar ordenamiento constitucional colombiano con la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José), dando cumplimiento así lo dispuesto por Corte Interamericana de Derechos Humanos en la Sentencia del 8 de julio de 2020 Caso Petro Urrego vs. Colombia, en el cual se estableció el Estado colombiano no ha dado cumplimiento a lo previsto en el artículo 23 de la CADH en materia de protección de los derechos políticos de los funcionarios de elección popular.

La Procuraduría General de la Nación es del Ministerio Público, la cual posee autonomía administrativa, financiera y presupuestal, con el fin de representar a los colombianos ante el Estado. Dentro de sus funciones se encuentran la vigilancia del debido cumplimiento de la Constitución, las leyes, las decisiones judiciales y los actos administrativos, así como la protección y el garantizar la efectividad de los derechos humanos en el país y la vigilancia superior de los servidores públicos, inclusive aquellos electos por elección popular, llevando a cabo investigaciones o sanciones correspondientes según lo que la ley disponga, para consigo evitar prácticas de corrupción en la administración pública.

La Procuraduría General de la Nación es considerada una institución *sui generis* en el derecho comparado debido a su naturaleza y competencias, entre las que se destacan las disciplinarias de funcionarios públicos. Es sobre este último punto en el cual se encuentran algunas consideraciones que han representado tensiones con la Convención Americana sobre Derechos Humanos, porque la consideración que ha hecho la Corte IDH y la Corte Constitucional le han dado un tratamiento de autoridad administrativa, más no de naturaleza judicial, por lo cual se han generado reproches sobre su facultad de sancionar a funcionarios de elección popular.

Esta potestad había sido refrendada por la Corte Constitucional en alguna de sus procedencias. Sin embargo, este parámetro tendría un elemento de ruptura en el 2013 con el caso que se presentó al momento de ser destituido el entonces Alcalde Mayor de Bogotá, el señor Gustavo Petro, por parte del Procurador General. En dicho caso se tendría un parámetro diferenciador y es que ya en el 2011 la Corte IDH se había pronunciado sobre el caso de Leopoldo López vs. Venezuela, en el cual la Corte determinó en control de convencionalidad que no es posible que una autoridad administrativa pueda restringir derechos políticos de funcionarios de elección popular, tal y como lo indica el artículo 23.2 del Pacto de San José. Teniendo el precedente de este caso, la Comisión Interamericana otorgó medidas cautelares al señor Petro Urrego y llevado el caso a la Corte IDH, quien el 2020 determinó que la Procuraduría

no podría tener las facultades de restringir derechos políticos ya que tiene una naturaleza administrativa y no judicial, lo cual desconoce el parámetro de convencionalidad. Sin embargo, ya previamente el Consejo de Estado en 2017 se había pronunciado en Colombia determinando la nulidad de lo actuado por el entonces Procurador, al considerar que esto era contrario a la CADH.

Es así como, con el ánimo de aún preservar las competencias sancionatorias sobre servidores públicos de elección popular, la Procuradora General de la Nación presenta una iniciativa al Congreso de la República que terminaría siendo la Ley 2094 de 2021, en la cual, acudiendo a la “interpretación evolutiva” del fallo de la Corte IDH, consideró que la forma de subsanar la discordancia entre la CADH y la Constitución sería otorgar funciones jurisdiccionales al Procuraduría General de la Nación. Sin embargo, se ha considerado que esta reforma legal contraría lo dispuesto por la Corte IDH ya que no cumple con el requisito establecido por el artículo 23.2 convencional y el mismo criterio de que la interpretación de la CADH debe ser literal en esta materia, razón por la cual es una facultad propia de juez penal mediante sentencia judicial, más no de una autoridad diferente.

En seguimiento de cumplimiento de la sentencia que sanciona al Estado colombiana, la Corte IDH concluyó que la Ley 2094 de 2021 no cumple con lo previsto por esta. Menciona la Corte IDH lo siguiente:

“22. En ese sentido, la reforma legal planteada por el Estado continúa permitiendo que un órgano distinto a un juez en proceso penal imponga restricciones a derechos políticos de funcionarios democráticamente electos, de manera incompatible con la literalidad del artículo 23.2 de la Convención Americana y con el objeto y fin de dicho instrumento. Tampoco ha sido indicado por el Estado que se hubiere reformado de manera alguna los artículos 44 y 45 del Código Disciplinario que este Tribunal dispuso que debían ser adecuados a estándares internacionales en materia de restricción de los derechos políticos (*supra* Considerando 8.i), con lo cual la Procuraduría General de la Nación continúa reteniendo la facultad de imponer sanciones de destitución e inhabilitación a funcionarios públicos democráticamente electos, contraviniendo lo previsto en los artículos 23.2 y 2º de la Convención”.

Asimismo, reitera la Corte IDH:

“24. En virtud de lo expuesto, se encuentra pendiente que el Estado adecúe la normativa interna que faculta a la Procuraduría General de la Nación para imponer sanciones de destitución e inhabilitación a funcionarios públicos democráticamente electos, y se solicita que en su siguiente informe presente información al respecto”.

En ese sentido, el Gobierno de Gustavo Petro, atendiendo al deber de cumplimiento de la sentencia, radicó una propuesta de reforma constitucional. La Reforma Política radicada por el Ministro del

Interior, Alfonso Prada, que pretendía generar diversas garantías para el ejercicio de la democracia fundadas en la participación política y su control incluyó en uno de los artículos modificar el artículo 40 de la Constitución Política bajo la premisa de que los servidores públicos elegidos por voto popular solo verían restringido el ejercicio de sus derechos políticos vía sentencia judicial proferida por un juez en un proceso penal o de pérdida de investidura en los casos determinados en la Constitución y la ley, reservando a la Procuraduría únicamente la función de vigilancia en las conductas disciplinarias de estos.

En las ponencias de dicho proyecto lideradas por los Representantes *Heráclito Landínez* y *Luis Eduardo Díaz* en los debates de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes se expusieron algunas motivaciones que buscaban justificar dicho cambio. En primer lugar, la necesidad de armonizar el ordenamiento interno con los principios y normas establecidos en los tratados y convenios internacionales que conforman el bloque de constitucionalidad, al dar cumplimiento al artículo 23.2 de la Convención Americana de los Derechos Humanos, donde se estipula que el ejercicio de los derechos políticos de los servidores de elección popular no podrá ser limitados por ningún órgano administrativo, siendo facultad explícita de las autoridades judiciales a través de la sentencia judicial; asegurando de esta forma la vigencia de la Convención al garantizar su naturaleza preeminente y vinculante en el ordenamiento jurídico con la finalidad de salvaguardar los Derechos Humanos. Conjuntamente, con esto se estaría ratificando el control de convencionalidad proferido por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el fallo del caso *Petro Urrego vs Colombia* en el cual se exhortaba al Estado colombiano para adecuar su legislación interna eliminando las facultades sancionatorias conferidas a la Procuraduría en temas de derechos políticos, efectuando así sus obligaciones internacionales.

En segundo lugar, con la modificación del artículo se estaría evitando el fenómeno de la politización del proceso disciplinario, garantizando que la investigación y sanción serían ejercidas una figura que goza de imparcialidad, independencia y objetividad como lo es la del Juez, quien en el ejercicio de sus funciones se aleja de las pretensiones e intereses propios de la política; cuya índole se basa en la interpretación de las normas y la facultad de juzgar a partir de las infracciones ejercidas hacia estas.

Por último, es importante señalar que este proyecto no cumplió su trámite en el Congreso, debido a que la reforma fue retirada en el inicio de su segunda vuelta en el proceso legislativo.

Finalmente, el más reciente pronunciamiento de la Corte Constitucional en la Sentencia C-030 de 2023 ha definido un panorama no tan claro sobre el cumplimiento de la CADH y el sentencia de la Corte IDH, ya que ha determinado que efectivamente no resulta constitucional otorgar facultades

jurisdiccionales a la Procuraduría General de la Nación, sin embargo deja en firme la posibilidad de que esta pueda sancionar a funcionarios de elección popular, sanción que sólo quedará en firme posterior a la revisión del contencioso administrativo. Sobre esta última decisión, el Consejo de Estado ha mencionado sobre el recurso extraordinario de revisión sobre sanciones a servidores públicos de elección popular que este es convencional e inconstitucional. Menciona el Consejo de Estado¹ que:

“En opinión del despacho, las precitadas disposiciones son violatorias de los artículos 8.1 y 23.2 de la CADH; contrarias a la decisión adoptada por la Corte IDH en el Caso Petro Urrego vs. Colombia y por lo mismo transgreden el artículo 68.1 de la mencionada convención; y por último, violan los artículos 4°, 6°, 13, 29, 31, 93, 113, 121, 123, 152-b, 229, 237, 238, 277-6 y 278-1 de la Constitución. Lo anterior, por las siguientes razones:

(i) Por desconocer los estándares convencionales plasmados en la CADH y en las sentencias proferidas por la Corte IDH;

(ii) (Por desconocer el principio constitucional de separación de poderes y asignarle al Consejo de Estado funciones distintas de las que la Constitución y la ley estatutaria de administración de justicia le atribuyen;

(iii) Por haber sido expedida pretermitiendo el trámite definido para la aprobación de leyes estatutarias; y

(iv) Por violar algunas de las garantías inherentes al debido proceso”.

Asimismo, sigue advirtiendo el Consejo de Estado en la misma providencia que:

“(…) el recurso extraordinario de revisión tantas veces aludido, no puede ser empleado para acometer la revisión de unos actos administrativos sancionatorios, por cuanto ello entrañaría una convalidación de la legalidad de ese tipo de actuaciones y decisiones, de espaldas al régimen jurídico del sistema interamericano y de los estándares convencionales desarrollados por la Corte IDH”.

En ese sentido, se identifica la pertinencia y urgencia de tramitar esta iniciativa de reforma constitucional para poder solventar el cumplimiento a las obligaciones internacionales del Estado colombiano adquiridas con la sentencia de la Corte IDH.

ALCANCE DE LA SENTENCIA DE LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

Como se ha mencionado, el 8 de julio de 2020 la Corte IDH profirió la sentencia del caso de Petro Urrego vs Colombia, en la cual se dispuso a evaluar

si la sanción al entonces Alcalde Mayor de Bogotá se encuentra adecuada con lo previsto en la CADH en materia de protección de derechos políticos.

En dicha sentencia, el Alto Tribunal Interamericano señaló que: “El ejercicio efectivo de los derechos políticos constituye un fin en sí mismo y, a la vez, un medio fundamental que las sociedades democráticas tienen para garantizar los demás derechos humanos previstos en la Convención (...) Los derechos políticos y su ejercicio propician el fortalecimiento de la democracia y el pluralismo político (...) Por otro lado, la Corte recuerda que los derechos políticos no son absolutos, de forma tal que su ejercicio puede estar sujeto a regulaciones o restricciones. Sin embargo, la facultad de regular o restringir los derechos no es discrecional, sino que está limitada por el derecho internacional, el cual requiere el cumplimiento de determinadas exigencias que, de no ser respetadas, transforman la restricción en ilegítima y contraria a la Convención Americana (...) Asimismo, cabe recordar que, como lo establece el artículo 29 de la Convención, ninguna norma de la Convención puede ser interpretada en sentido de limitar los derechos en mayor medida que la prevista en ella”.

Es así como, reiterando su jurisprudencia que versó sobre el caso Leopoldo López Vs. Venezuela, la Corte IDH reiteró sobre el alcance convencional sobre restricción de derechos políticos que “el artículo 23.2 de la Convención determina cuáles son las causales que permiten restringir los derechos reconocidos en el artículo 23.1 (...) En el presente caso, que se refiere a una restricción impuesta por vía de sanción, debería tratarse de una “(i) condena, (ii) por juez competente, (iii) en proceso penal”. Bajo esta consideración no es dable que los países que han ratificado el Pacto de San José puedan permitir dentro de sus ordenamientos jurídicos internos que autoridades administrativas, como es el caso de Colombia con la Procuraduría General de la Nación, puedan suspender, destituir o inhabilitar a funcionarios de elección popular, lo cual significa una limitación o restricción de derechos políticos.

Sobre el punto anterior, la Corte IDH hace énfasis en que la interpretación de la CADH, en particular lo definido en el artículo 23 convencional, debe hacerse de forma literal y no permite otro tipo de alcance. Lo anterior contraría el argumento actual de la Procuradora General de la Nación para sostener que puede existir una “interpretación evolutiva” y así justificar que pueda sancionar a funcionarios de elección popular. La Corte IDH menciona en su sentencia lo siguiente: “ El Tribunal considera que la interpretación literal de este precepto permite arribar a esta conclusión [según la cual ningún órgano administrativo puede restricción de los derechos políticos de una persona], pues tanto la destitución como la inhabilitación son restricciones a los derechos políticos, no sólo de aquellos funcionarios públicos elegidos popularmente, sino también de sus electores (...) esta interpretación literal resulta corroborada si se acude al objeto y

¹ CONSEJO DE ESTADO. Recurso Extraordinario de Revisión. Radicación. 11001-03-15-000-2023-00871-00. M. P. Gabriel Valbuena Hernández.

fin de la Convención para comprender los alcances del artículo 23.2 del mismo instrumento (...) La interpretación teleológica permite resaltar que, en las restricciones a los derechos reconocidos por la Convención, debe existir un estricto respeto de las debidas garantías convencionales. La Corte considera que el artículo 23.2 de la Convención, al establecer un listado de posibles causales para la limitación o reglamentación de los derechos políticos, tiene como objeto determinar criterios claros y regímenes específicos bajo los cuales dichos derechos pueden ser limitados. Lo anterior busca que la limitación de los derechos políticos no quede al arbitrio o voluntad del gobernante de turno, con el fin de proteger que la oposición política pueda ejercer su posición sin restricciones indebidas”.

Asimismo, es importante destacar, que el mismo artículo 29 convencional menciona que: “Ninguna disposición de la presente Convención puede ser interpretada en el sentido de: a) permitir a alguno de los Estados Partes, grupo o persona, suprimir el goce y ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en la Convención o limitarlos en mayor medida que la prevista en ella (...)”.

Con base a lo anterior la Corte IDH concluyó que en el caso colombiano que “(...) las sanciones de destitución e inhabilitación de funcionarios públicos democráticamente electos por parte de una autoridad administrativa disciplinaria, en tanto restricciones a los derechos políticos no contempladas dentro de aquellas permitidas por la Convención Americana, son incompatibles no sólo con la literalidad del artículo 23.2 de la Convención, sino también con el objeto y fin del mismo instrumento”. Argumento que ya había acogido de forma previa a lo resuelto por la Corte IDH el Consejo de Estado que en la Sentencia del 15 de noviembre de 2017, en donde se declaró la nulidad de los actos administrativos proferidos por el Procurador General para sancionar al señor Gustavo Petro al considerarlos contrario a la CADH.

Es así como la Corte IDH ordenó al Estado colombiano adecuar su ordenamiento jurídico atendiendo a que, según el artículo 1º convencional “(l)os Estados Partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción”, por lo cual, en el artículo 2º se obliga a los Estados Parte a “(s)i el ejercicio de los derechos y libertades mencionados en el artículo 1 no estuviere ya garantizado por disposiciones legislativas o de otro carácter, los Estados Partes se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de esta Convención, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades”.

Es así como Colombia, dando aplicación al principio *pacta sunt servanda*, consignado en la Convención de Viena sobre el derechos de los

Tratados, en donde se define que “todo tratado en vigor obliga a las partes y debe ser cumplido por ellas de buena fe”, se ve obligado como Estado Parte de la CADH a dar cumplimiento a lo ya mencionado en los artículos 1º, 2º, 23 y 29 del Pacto de San José, según lo establecido en el fallo de la Corte IDH, de la cual se ha aceptado su competencia según el alcance del artículo 62 convencional que reza que “(l)a Corte tiene competencia para conocer de cualquier caso relativo a la interpretación y aplicación de las disposiciones de esta Convención que le sea sometido, siempre que los Estados Partes en el caso hayan reconocido o reconozcan dicha competencia”. Sobre este asunto de cumplimiento de los tratados ratificados por el Estado colombiano la Corte Constitucional ha indicado que “(...) constituye la base esencial del derecho de los tratados y, en general, del funcionamiento armónico y pacífico de la comunidad internacional. Por ello, algunos teóricos han considerado que esta norma representa el principio base, la norma fundamental y más elemental de todo el sistema jurídico del derecho internacional, de la cual depende la validez de las reglas de este derecho. Según su criterio, que esta Corte acoge, resulta imposible pensar el derecho internacional como disciplina autónoma sin presuponer una norma como *Pacta sunt servanda*, por lo cual ella es sin lugar a dudas unos (sic) de los principios de derecho internacional reconocidos por Colombia (CP artículo 9º)”.

Es así como se reitera que el cumplimiento de lo dispuesto en la Sentencia del caso Petro Urrego vs. Colombia es de obligatorio cumplimiento para Colombia. Al respecto el Consejo de Estado ha indicado que “al ser la Corte IDH un medio de protección y el intérprete autorizado de las normas convenidas en la CADH, sus decisiones tienen efectos vinculantes y de obligatoria observancia para los Estados Partes, de tal manera que ellos están sometidos a verificar que las normas de su ordenamiento jurídico interno sean compatibles con las normas convenidas multilateralmente y que, en caso de que ello no lo sea, se adopten las medidas necesarias para su cumplimiento”. Con lo cual, seguir incumpliendo el fallo no sólo pone entre dicho la tradición de respeto al cumplimiento de las obligaciones internacionales del Estado colombiano, sino que además continuaremos en contradicción con lo dispuesto en el artículo 93 constitucional que reconoce los tratados en materia de derechos humanos como parte del bloque de constitucionalidad. Sobre lo anteriormente mencionado, la Corte Constitucional adiciona mencionando que “en la medida en que la Carta señala en el artículo 93 que los derechos y deberes constitucionales deben interpretarse “de conformidad con los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia”, es indudable que la jurisprudencia de las instancias internacionales, encargadas de interpretar esos tratados, constituye un criterio hermenéutico

relevante para establecer el sentido de las normas constitucionales sobre derechos fundamentales”².

CONSIDERACIONES FINALES

Reiterando lo mencionado por la misma Corte IDH en el informe de cumplimiento de la sentencia del caso Petro Urrego vs. Colombia, se identifica que el Estado no ha dado cumplimiento a lo ordenado por el tribunal internacional con lo dispuesto en la Ley 2094 de 2021 y con lo ahora resuelto en la Sentencia C-030 de 2023 que sigue sin reconocer plenamente lo dispuesto en el artículo 23.2 convencional, así como lo indicado en los artículos 1°, 2° y 29 de la CADH. Por esta razón, es necesario hacer la adecuación constitucional para que la restricción de derechos políticos sea por una sentencia expedida por un juez competente en el marco de un proceso penal.

CONFLICTO DE INTERESES

Según lo establecido en el artículo 3° de la Ley 2003 de 2019, corresponde enunciar las posibles circunstancias en las que se podría incurrir en conflicto de interés por parte de los Congresistas que participen de la discusión y votación del proyecto de ley. En ese sentido, señala el artículo 1° de la Ley 2003 de 2019 lo siguiente:

“Artículo 1° El artículo 286 de la Ley 5ª de 1992 quedará así:

Artículo 286. Régimen de conflicto de interés de los Congresistas. Todos los Congresistas deberán declarar los conflictos de intereses que pudieran surgir en ejercicio de sus funciones.

Se entiende como conflicto de interés una situación donde la discusión o votación de un proyecto de ley o acto legislativo o artículo, pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del Congresista.

a) Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del Congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.

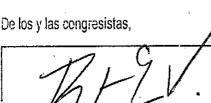
b) Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el Congresista participa de la decisión.

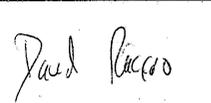
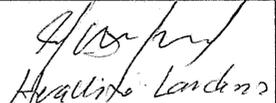
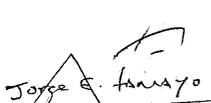
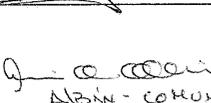
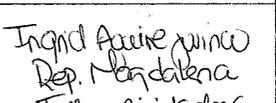
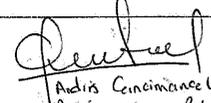
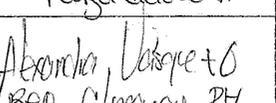
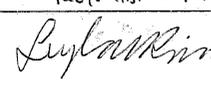
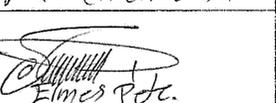
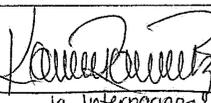
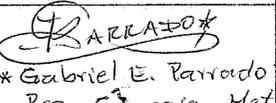
c) Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del Congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil”.

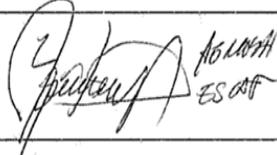
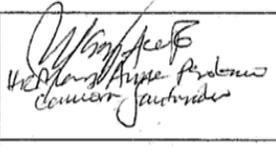
Atendiendo el anterior apartado legal, se considera que en el caso de este Proyecto de Acto Legislativo

podría configurarse un eventual conflicto de interés en el caso de los Congresistas que estén en curso de un proceso disciplinario actualmente. Sin embargo, esto no exime al Congresista a hacer una valoración sobre su condición particular y eventuales conflictos de interés.

De los y las congresistas,

 PEDRO JOSÉ SUÁREZ VACCA Representante la Cámara por Boyacá Partido Histórico	 ALIRIO URIBE MURILLO
--	---

 Paul Rueda	 Hevalito Londoño
 Álvaro Rueda	 Carlos Rodríguez
 Jorge E. Tanguayo	 María Julia Sánchez
 ALBÍN - CORDERO	 Ingrid Acuña Pineda Rep. Magdalena Fuerza Ciudadana
 Andrés Cincinanci López Partido Histórico Putumayo	 Alexandra Vásquez REP. Ciénega PT
 Leyla Rivas	 Elnes Pardo
 la Internacional.	 * Gabriel E. Parrado * Rep. Cámara - Meta

 ALIRIO URIBE MURILLO	 María Julia Sánchez Comisión Jurisdicción
--	---

El día 20 de agosto del 2025
 Ha sido presentado en este despacho el
 Proyecto de Ley Acto Legislativo
 No. 246 Con su correspondiente
 Exposición de motivos, suscrito Por: HA Pedro Suárez
 SECRETARIO GENERAL

² Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-067 de 2003. M. P.: Marco Gerardo Monroy Cabra.

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 362 DE 2025 CÁMARA

por medio de la cual se establecen medidas para promover el uso y aprovechamiento turístico y sostenible de las aguas termominerales “termales” y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., septiembre de 2025

Doctor

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

Secretario General

Cámara de Representantes

Ciudad

Asunto: Radicación del Proyecto de Ley número 362 de 2025 Cámara, por medio de la cual se establecen medidas para promover el uso y aprovechamiento turístico y sostenible de las aguas termominerales “termales” y se dictan otras disposiciones.

Respetado doctor Jaime Luis Lacouture Peñaloza:

Por medio de la presente, muy comedidamente me permito radicar el proyecto de ley del asunto. En tal sentido, respetuosamente solicito proceder según el trámite legal y constitucionalmente previsto para tales efectos.

Cordialmente,



HÉCTOR DAVID CHAPARRO
Representante a la Cámara
Partido Liberal

PROYECTO DE LEY NÚMERO 362 DE 2025 CÁMARA

por medio de la cual se establecen medidas para promover el uso y aprovechamiento turístico y sostenible de las aguas termominerales “termales” y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. La presente ley tiene por objeto promover el uso y aprovechamiento de las aguas termominerales, dirigido al desarrollo socioeconómico de los municipios que cuentan con esta riqueza natural; impulsando su utilización con fines turísticos, recreativos y medicinales, bajo criterios de sostenibilidad, procurando la conservación, restauración y adecuada gestión ambiental de estos recursos.

Artículo 2º. Ámbito de aplicación. Esta ley será de aplicación obligatoria sobre todas las fuentes de aguas termominerales “termales” ubicadas en Colombia, que tengan uso turístico, terapéutico, medicinal y recreativo. Las Corporaciones Autónomas Regionales, y las autoridades ambientales del orden Nacional, Departamental, Distrital y Municipal deberán cumplir con las disposiciones previstas en esta norma, siguiendo los principios de concurrencia, subsidiariedad y complementariedad.

Artículo 3º. Modifíquese el artículo 19 de la Ley 2068 de 2020, el cual quedará así:

“Artículo 19. Turismo de salud y bienestar. El Estado reconoce el turismo de salud y bienestar y promoverá su desarrollo como turismo Interno y receptivo, entendido este como aquel al que acuden nacionales o extranjeros en el territorio nacional a fin de someterse a un procedimiento médico, quirúrgico u odontológico acreditado, accesible con garantías de seguridad y de alta calidad; **así como para el acceso a tratamientos alternativos y terapéuticos que brindan múltiples beneficios y bienestar para el cuerpo humano.** El gobierno se encargará de incluir dentro del Plan Sectorial de Turismo directrices y programas de apoyo específicos para esta modalidad de turismo, incluidos programas de divulgación de la oferta.

Parágrafo. El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, Fontur y Procolombia podrán vincularse a las estrategias, planes, proyectos y programas dirigidos al cumplimiento del presente artículo.

Artículo 4º. Modifíquese el artículo 36 de la Ley 2068 de 2020, el cual quedará así:

Artículo 36. Tarifa de la contribución parafiscal. La tarifa de la contribución Parafiscal para el turismo será del 2.5 por mil sobre los ingresos operacionales.

Parágrafo 1º. Tratándose del transporte aéreo regular de pasajeros, como un régimen de excepción, la liquidación de la contribución será la suma de US\$1 dólar de los Estados Unidos o su equivalente en pesos colombianos por pasajero.

Parágrafo 2º. En el caso de bares y restaurantes turísticos, **así como en la prestación servicios y actividades relacionados con el turismo de salud y bienestar,** la contribución será del 1.5 por mil de los ingresos operacionales.

Parágrafo 3º. Los aportantes de la contribución parafiscal que a 30 de junio de 2023, inscriban por primera vez un establecimiento o, actividad gravados por esta contribución o cuenten con registro nacional de turismo activo, quedarán exentos de liquidación y pago por dicho establecimiento o actividad hasta el 31 de diciembre de 2024.

Lo dispuesto en este párrafo aplicará para los aportantes de la contribución parafiscal que desarrollen su actividad en:

1. Municipios de hasta doscientos mil (200.000) habitantes, tal y como lo certifique el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) a treinta y uno (31) de diciembre de 2022, y/o

2. Municipios listados en los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET).

Artículo 5°. Modifíquese el párrafo 5° del artículo 240 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

“**Parágrafo 5°.** Las sociedades nacionales y sus asimiladas, los establecimientos permanentes de entidades del exterior y las personas jurídicas extranjeras con o sin residencia en el país tendrán una tarifa del quince por ciento (15%) sobre los ingresos percibidos en la prestación de servicios hoteleros, de parques temáticos de **turismo de salud y bienestar**, ecoturismo y/o de agroturismo, por un término de diez (10) años, contados a partir del inicio de la prestación del respectivo servicio que se efectúe en:

1. Los nuevos proyectos de hoteles, de parques temáticos de **turismo de salud y bienestar**, ecoturismo y/o de agroturismo que se construyan, o

2. Los hoteles parques temáticos de **turismo de salud y bienestar**, ecoturismo y/o de agroturismo que se remodelen y/o amplíen siempre y cuando el valor de la remodelación y/o ampliación no sea inferior al cincuenta por ciento (50%) del valor de la adquisición del inmueble remodelado y/o ampliado, conforme a las reglas de artículo 90 de este Estatuto.

Para efectos de lo dispuesto en el presente párrafo se deberán cumplir los siguientes requisitos:

1. Que se realice la construcción ampliación y/o remodelación en:

1.1. Municipios de hasta doscientos mil (200.000) habitantes, tal y como lo certifique el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) a treinta y uno (31) de diciembre de 2022, y/o

1.2. Municipios listados en los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET).

2. Que en el caso del nuevo proyecto hotelero, de parque temático de **turismo de salud y bienestar**, ecoturismo y/o de agroturismo cuente con la licencia de construcción expedida por la autoridad competente en la cual conste la aprobación respectiva de la nueva construcción.

3. Que en el caso de la ampliación y/o remodelación del hotel, del parque temático de **turismo de salud y bienestar**, ecoturismo y/o de agroturismo cuente con la aprobación previa del proyecto por parte de la Curaduría Urbana o en su defecto de la Alcaldía Municipal del domicilio del inmueble remodelado y/o ampliado.

4. Que el hotel el parque temático de **turismo de salud y bienestar**, ecoturismo y/o agroturismo cuente con la habilitación del registro nacional de

turismo, al momento de inicio de los servicios objeto del beneficio tributario.

5. Que la construcción, ampliación y/o remodelación se realice en su totalidad dentro de los cinco (5) años siguientes a partir de la entrada en vigencia de la presente ley y se inicie la prestación del servicio de **turismo de salud y bienestar**, ecoturismo y/o agroturismo, en este periodo.

El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo certificará la prestación del servicio por las sociedades nacionales y sus asimiladas los establecimientos permanentes de entidades del exterior y las personas jurídicas extranjeras con o sin residencia en el país, sobre los nuevos proyectos de construcción, remodelación y/o ampliación de hoteles, parques temáticos de **turismo de salud y bienestar**, ecoturismo y/o agroturismo y que cumplan con los requisitos y condiciones establecidos en este párrafo y su reglamentación.

La tarifa del impuesto sobre la renta del quince por ciento (15%) de que trata el presente párrafo podrá ser aplicada por los operadores de los hoteles parques temáticos de **turismo de salud y bienestar**, ecoturismo y/o de agroturismo, siempre y cuando los nuevos proyectos de construcción, remodelación y/o ampliación se haya entregado para el desarrollo de la operación y la renta provenga directamente de la prestación de dichos servicios sin que exista rendimiento garantizado.

Lo previsto en el presente párrafo no será aplicable a moteles y residencias.

Artículo 6°. *Reglamentación diferencial.* Con el fin de incentivar el turismo de salud y bienestar en el territorio nacional, especialmente aquel relacionado con el uso y aprovechamiento de las aguas termominerales, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y las Corporaciones Autónomas Regionales en el ámbito de su jurisdicción, dentro de los seis (6) meses siguientes a la expedición de la presente ley, deberán expedir un paquete de medidas reglamentarias y regulatorias diferenciales orientadas a regular el otorgamiento de concesiones, la disposición de residuos, el reúso o recirculación de aguas, el vertimiento en otros cuerpos de aguas, modelos de Monitoreo y control del agua, parámetros físico-químicos (temperatura, pH, conductividad, sólidos suspendidos, metales pesados, etc.), microbiológicos (coliformes, bacterias patógenas), caudal, carga térmica, entre otros aspectos necesarios para garantizar la adecuada gestión ambiental de estos recursos hídricos.

Parágrafo 1°. Para la estructuración y ejecución de las medidas adoptadas en virtud de este artículo, se deberá atender a la política de la racionalización de trámites.

Parágrafo 2°. El Sistema Nacional Ambiental (SINA), en lo de su competencia funcional, misional y legal podrá realizar acercamientos con el Servicio Geológico Colombiano (SGC), para constituir espacios de trabajo conjuntos, en aras de otorgar un

manejo técnico más amplio y eficiente a los recursos de aguas termominerales del país.

Artículo 7°. Registro Nacional de Turismo Termal. Créese el Registro Nacional de Turismo Termal, dentro del Registro Nacional de Turismo (RNT), administrado por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, en coordinación con el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, el Servicio Geológico Colombiano, las entidades territoriales y las autoridades ambientales competentes. Este registro suministrará, administrará y mantendrá actualizado, de manera sistematizada, donde se incluirá la información relativa a los municipios que cuentan con fuentes de aguas termominerales, así como los establecimientos y prestadores de servicios turísticos asociados a estas, tales como hoteles, centros de recreación termal, balnearios, spas y demás empresas autorizadas que operen en el respectivo territorio.

El Registro Nacional de Turismo Termal deberá permitir la consulta pública, transparente, actualizada, permanente y accesible de la información por parte de los ciudadanos, turistas y autoridades competentes, e incluirá como mínimo datos sobre la localización, concesiones, licencias ambientales, certificaciones de calidad, planes de manejo ambiental y estado de cumplimiento normativo de cada prestador.

Parágrafo. El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, en un término no mayor a seis (6) meses contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, reglamentará los procedimientos, criterios de inscripción, actualización, interoperabilidad de la información y mecanismos de articulación con las Corporaciones Autónomas Regionales, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y demás entidades del orden nacional y territorial con competencia en la materia.

Artículo 8°. Estímulos tributarios territoriales. Los concejos municipales y distritales podrán durante las 2 vigencias siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, otorgar como incentivos para el desarrollo del turismo de salud y bienestar en sus territorios.

Artículo 9°. Vigencia. La presente ley rige a partir de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

i. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

El presente proyecto de ley tiene por objeto promover el uso y aprovechamiento turístico, recreativo y medicinal de las aguas termominerales en Colombia, bajo criterios de sostenibilidad, orientado al desarrollo socioeconómico de los municipios que cuentan con esta riqueza natural. Para ese propósito se proponen medidas para: i.) Regular el acceso, manejo y disposición final de las aguas termales, garantizando su conservación y adecuada gestión ambiental; ii.) impulsar el turismo de salud y bienestar como motor de crecimiento económico local y regional, fortaleciendo la competitividad del

país en esta modalidad de turismo; iii.) garantizar la articulación entre las autoridades ambientales, el sector turismo y las entidades territoriales en la protección y aprovechamiento de los recursos termominerales; iv.) establecer incentivos económicos, tributarios y de política pública que fomenten la inversión en infraestructura, innovación y sostenibilidad en torno a los centros termales; vi.) la creación de un Registro Nacional de Turismo Termal, como herramienta de transparencia y control ciudadano, que concentre la información relativa a municipios, prestadores y establecimientos asociados a las fuentes termominerales, asegurando el acceso público a datos sobre licencias, concesiones, certificaciones y cumplimiento normativo.

Con estas medidas se pretende generar condiciones de protección de los recursos naturales, a su vez que se pueda promover el desarrollo turístico, contribuyendo al bienestar de las regiones, la diversificación de la oferta turística y la consolidación de Colombia como un destino de turismo de salud y bienestar reconocido a nivel internacional.

ii. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO DE LEY

El uso de las aguas termales con fines de calefacción, curación y recreación está profundamente arraigado en la historia de la civilización humana. Diversos hallazgos arqueológicos demuestran que las aguas minerales y termales se emplean desde la Edad del Bronce (aproximadamente entre 12.000 y 3.000 a.C.), principalmente para el baño, los rituales religiosos y los tratamientos de salud.

En el Antiguo Egipto y en comunidades judías del Medio Oriente se encuentran antecedentes de prácticas vinculadas al aprovechamiento de manantiales para la purificación y el cuidado corporal. Posteriormente, griegos, turcos y romanos perfeccionaron estas tradiciones, desarrollando complejos sistemas de baños públicos y spas, que se expandieron desde Persia hasta Inglaterra y que aún hoy son referentes arquitectónicos y culturales asociados al urbanismo y al bienestar colectivo.

En el continente asiático, Japón constituye un caso emblemático de desarrollo cultural en torno a las aguas termales. Desde tiempos antiguos, los “onsen” han sido considerados espacios sagrados para la purificación espiritual en el sintoísmo y para la curación en la medicina tradicional japonesa. Además, funcionaban como lugares de descanso y recuperación para samuráis, monjes y viajeros que transitaban por las rutas del país.

En la actualidad, los onsen mantienen su relevancia como escenarios de bienestar físico y mental, profundamente valorados en la vida cotidiana de los japoneses. Dependiendo de su composición mineral, se les atribuyen beneficios terapéuticos para la piel, la circulación, el sistema digestivo y la relajación muscular. Asimismo, han dado origen a una sólida industria de turismo de salud y recreación, convirtiéndose en uno de los

principales atractivos culturales y económicos del país.

Estos antecedentes históricos permiten entender que las aguas termales no son solo un recurso natural, sino un patrimonio cultural e identitario de la humanidad, cuya tradición debe preservarse y actualizarse en clave de sostenibilidad.

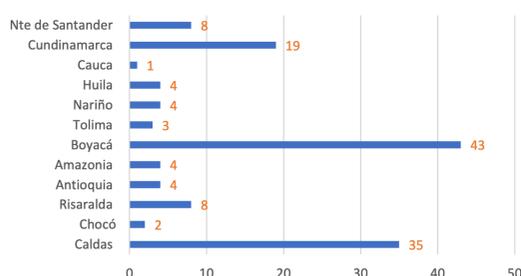
De ese contexto histórico se desprende que la geografía colombiana posee igualmente un amplio potencial para el aprovechamiento de este recurso hídrico. De acuerdo con el informe “Gestión de las Aguas Termominerales en Colombia, por parte de las Corporaciones Autónomas Regionales” de la Procuraduría General de la Nación (2022), en el país existen 33 Corporaciones Autónomas Regionales (CAR), de las cuales 16 no reportan fuentes termales en su jurisdicción. Sin embargo, 15 sí registran la presencia de manantiales, con especial relevancia en los departamentos de Boyacá, Caldas y Risaralda, que concentran la mayor cantidad de ellos.

Según los datos recopilados por la Procuraduría, en Colombia se han identificado 135 fuentes termales distribuidas en 51 municipios, con una ocupación total aproximada de 9.295,67 hectáreas. Estas se localizan en departamentos como Antioquia, Amazonas, Boyacá, Caldas, Cauca, Chocó, Cundinamarca, Córdoba, Huila, Risaralda, Nariño, Norte de Santander y Tolima, lo que refleja la amplia diversidad geográfica y ecológica del recurso.

Las fuentes presentan, en promedio, una temperatura de 39,9 °C y un pH de 6,6, condiciones que las hacen aptas para usos terapéuticos, recreativos y turísticos, siguiendo las tendencias internacionales del turismo de salud y bienestar.

El departamento de Boyacá sobresale por su alta concentración de manantiales, seguido por Caldas y Risaralda, territorios que además cuentan con tradición cultural y arquitectónica en torno a los baños termales. Esta distribución evidencia la necesidad de políticas públicas diferenciadas que reconozcan la vocación natural de cada región, promuevan la sostenibilidad ambiental y potencien el turismo de bienestar, en línea con experiencias exitosas a nivel internacional, como la de los “onsen” en Japón o los balnearios europeos.

Grafica No. 4. Número de Fuentes Termales por Departamento



Fuente: Procuraduría General de la Nación.

En Colombia no existe una normatividad específica sobre este recurso natural, de hecho la misma procuraduría indica que solo el 21,4% de las corporaciones autónomas regionales tiene

estudios sobre la caracterización fisicoquímica, microbiológica e hidrogeológica de este importante recurso. En consecuencia, el 78,5% de las CAR no realizan este tipo de análisis, omitiendo su deber de ejecutar una correcta gestión y salvaguarda de los recursos naturales.

Esta ausencia de normativa y lineamientos precisos han causado una serie de inconvenientes que pueden afectar tanto el medio ambiente como el desarrollo de un sector que tiene un enorme potencial para generar desarrollo en los territorios que tienen aguas termominerales.

Por eso, mediante este proyecto de ley buscamos cerrar esa brecha normativa y ofrecer un marco jurídico que permita un aprovechamiento sostenible y ordenado de las aguas termales en beneficio del medio ambiente, las comunidades y la economía nacional. En ese sentido esta iniciativa pretende abrir la oportunidad para que el país se consolide como un referente internacional en turismo de salud y bienestar, dinamizando la economía local de los territorios, promoviendo la generación de empleo en los municipios con fuentes termales.

iii. POSIBLES CONFLICTOS DE INTERÉS

Con base en el artículo 3° de la Ley 2003 de 2019, según el cual “El autor del proyecto y el ponente presentarán en el cuerpo de la exposición de motivos un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, de acuerdo al artículo 286. Estos serán criterios guías para que los otros Congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento, no obstante, otras causales que el Congresista pueda encontrar”.

A continuación, se pondrán de presente los criterios que la Ley 2003 de 2019 contempla para hacer el análisis frente a los posibles impedimentos que se puedan presentar en razón a un conflicto de interés en el ejercicio de la función congresional, entre ellas la legislativa.

“Artículo 1°. El artículo 286 de la Ley 5ª de 1992 quedará así:

(...)

a) Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del Congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.

b) Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el Congresista participa de la decisión.

c) Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del Congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de

consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.

Para todos los efectos se entiende que no hay conflicto de interés en las siguientes circunstancias:

a) Cuando el Congresista participe, discuta, vote un proyecto de ley o de acto legislativo que otorgue beneficios o cargos de carácter general, es decir cuando el interés del Congresista coincide o se fusione con los intereses de los electores.

b) Cuando el beneficio podría o no configurarse para el Congresista en el futuro.

c) Cuando el Congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que establezcan sanciones o disminuyan beneficios, en el cual, el Congresista tiene un interés particular, actual y directo. El voto negativo no constituirá conflicto de interés cuando mantiene la normatividad vigente.

d) Cuando el Congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que regula un sector económico en el cual el Congresista tiene un interés particular, actual y directo, siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual.

e) Cuando el Congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo que tratan sobre los sectores económicos de quienes fueron financiadores de su campaña siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual para el Congresista. El Congresista deberá hacer saber por escrito que el artículo o proyecto beneficia a financiadores de su campaña. Dicha manifestación no requerirá discusión ni votación.

f) Cuando el Congresista participa en la elección de otros servidores públicos mediante el voto secreto. Se exceptúan los casos en que se presenten inhabilidades referidas al parentesco con los candidatos (...). (Subrayado y negrilla fuera de texto).

De lo anterior, y de manera meramente orientativa, se considera que para la discusión y aprobación de este proyecto de ley pueden tener posible conflicto de interés quienes actualmente

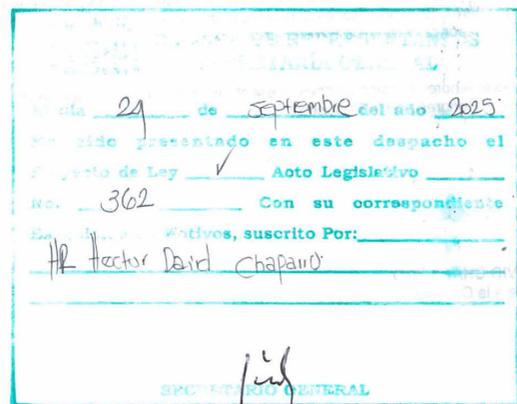
tengan inversiones o proyectos de turismo de salud o bienestar o que cuenten con establecimientos que puedan ser beneficiados directamente con la iniciativa, de lo contrario se considera que no existen circunstancias que pudieran dar lugar a un eventual conflicto de interés por parte de los honorables Representantes, pues es una iniciativa de carácter general, impersonal y abstracta, con lo cual no se materializa una situación concreta que permita enmarcar un beneficio particular, directo ni actual. Salvo la hipótesis mencionada, se considera que este proyecto se enmarca en lo dispuesto por el literal a del artículo primero de la Ley 2003 de 2019 sobre las hipótesis de cuando se entiende que no hay conflicto de interés. En todo caso, es pertinente aclarar que los conflictos de interés son personales y corresponde a cada Congresista evaluarlos.

Con base en las anteriores consideraciones, presento esta iniciativa para que sea tramitada y aprobada por el Congreso de la República.

Atentamente,



HÉCTOR DAVID CHAPARRO
Representante a la Cámara
Partido Liberal



PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 232 DE 2025 CÁMARA

por la cual se modifica la Ley 1437 de 2011 y se garantiza la doble instancia en los procesos de nulidad electoral a algunos servidores públicos de elección popular.

Bogotá, D. C., 24 de septiembre de 2025

Doctor

GABRIEL BECERRA YÁÑEZ

Presidente Comisión Primera

Cámara de Representantes

Doctora

AMPARO YANETH CALDERÓN

Secretaria Comisión Primera

Ciudad

Referencia: Informe de Ponencia para Primer Debate al Proyecto de Ley número 232 de 2025 Cámara, por la cual se modifica la Ley 1437 de 2011 y se garantiza la doble instancia en los procesos de nulidad electoral a algunos servidores públicos de elección popular.

Cordial saludo,

Atendiendo a la designación realizada por la Mesa Directiva y en cumplimiento del mandato constitucional y de lo dispuesto por la Ley 5ª de 1992, por medio del presente escrito y dentro del término establecido, **me permito rendir Informe de PONENCIA POSITIVA para Primer Debate en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes al Proyecto de Ley número 232 de 2025 Cámara, por la cual se modifica la Ley 1437 de 2011 y se garantiza la doble instancia en los procesos de nulidad electoral a algunos servidores públicos de elección popular.**

Atentamente,



ALIRIO URIBE MUÑOZ
Representante a la Cámara
Ponente único

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE

PROYECTO DE LEY NÚMERO 232 DE 2025 CÁMARA

por la cual se modifica la Ley 1437 de 2011 y se garantiza la doble instancia en los procesos de nulidad electoral a algunos servidores públicos de elección popular.

I. OBJETO Y CONTENIDO DEL PROYECTO

El proyecto de ley tiene por objeto modificar la Ley 1437 de 2011 y garantizar la doble instancia en los procesos de nulidad electoral llevados en contra de los Senadores, de los Representantes a la Cámara, de los Representantes al Parlamento Andino, de los gobernadores y del Alcalde Mayor de Bogotá. Hasta el día de hoy los procesos de nulidad electoral llevados contra estos funcionarios de elección popular son tramitados en única instancia por el Consejo de Estado.

En ese sentido, el proyecto de ley contiene cuatro artículos distribuidos de la siguiente manera:

- Artículo 1º: Objeto.
- Artículo 2º: Modifica el artículo 149 de la Ley 1437 de 2011 con el objetivo de excluir de la competencia en única instancia del Consejo de Estado el conocimiento de las nulidades electorales contra del acto de elección o llamamiento a ocupar la curul, según el caso de los Senadores, de los Representantes a la Cámara, de los representantes al Parlamento Andino, de los gobernadores y del Alcalde Mayor de Bogotá.
- Artículo 3º: Modifica el artículo 149 A de la Ley 1437 de 2011 con el objetivo de adicionar en las competencias del Consejo de Estado con garantía de doble conformidad el conocimiento de

las nulidades electorales contra del acto de elección o llamamiento a ocupar la curul, según el caso de los Senadores, de los Representantes a la Cámara, de los representantes al Parlamento Andino, de los gobernadores y del Alcalde Mayor de Bogotá.

- Artículo 4º: Vigencia

II. JUSTIFICACIÓN DE LA INICIATIVA

Esta iniciativa busca crear la doble instancia para aquellos procesos de nulidad electoral que controviertan los actos de elección o llamamientos a ocupar curul, según el caso de los Senadores, de los Representantes a la Cámara, de los representantes al Parlamento Andino, de los gobernadores y del Alcalde Mayor de Bogotá. Hasta el día de hoy los procesos de nulidad electoral llevados contra estos funcionarios de elección popular son de única instancia y su juez competente es la sección quinta del Consejo de Estado.

Para distribuir este acápite de manera organizada, en primer lugar, se explicará el régimen de los procesos de nulidad electoral llevados a cabo contra las y los servidores públicos, especificando en aquellos que son de elección popular. En segundo lugar, se explicará por qué el régimen actual es vulneratorio al régimen de derechos políticos consagrado en la Constitución Política de 1991 y en el artículo 23 de la Convención Americana de Derechos Humanos. Finalmente, en tercer lugar, se explicará por qué es necesario una actualización de esta normativa a la luz de las garantías procesales reconocidas en la Constitución Política y, específicamente en la garantía procesal de la impugnación.

a. Nulidades electorales contra servidores públicos de elección popular.

La Corte Constitucional en la Sentencia C-391 de 2002 tipificó la nulidad electoral como una acción pública especial de legalidad o de impugnación de un acto administrativo electoral que se puede ejercer por cualquier persona en el plazo indicado por la ley y que procede en últimas contra actos de elección y de nombramiento³. Tiene un término de caducidad de 30 días, y su ejercicio implica cargas para el demandante. Dicha postura también ha sido sostenida con posterioridad en el año 2013 cuando la Corte menciona lo siguiente analizando la norma que hablaba sobre el término de caducidad:

“De la naturaleza de esta acción se destaca su carácter público, ya que cualquier persona (bajo la normativa anterior estaba reservada a los ciudadanos) puede solicitar la nulidad de los actos electorales referidos teniendo en cuenta que quien actúa lo hace en interés general para esclarecer la forma en que se realizó una elección y si la misma observó los lineamientos fijados en la Constitución y la ley. También se resalta el corto término de caducidad para ejercer la acción, el cual en el Código de Procedimiento actual se amplió de 20 a 30 días. Este lapso, que inicialmente puede calificarse como breve, responde al mandato contenido en el

³ Corte Constitucional. Sentencia C-391 de 2002.

parágrafo del artículo 264 Superior según el cual la jurisdicción contencioso administrativa debe decidir la acción de nulidad electoral en el término máximo de 1 año, pero advierte que si los casos se tramitan en un proceso de única instancia, el término para decidir no puede exceder el de 6 meses.

Este imperativo responde a la finalidad que se persigue dentro del proceso especial electoral: determinar la certeza de los actos de elección, nombramiento o llamamiento que sustentan el acceso a la función pública de quien fue elegido en las urnas”.

En ese sentido los elementos desarrollados jurisprudencialmente son los siguientes⁴:

1. Es una acción pública que puede ser ejercida por el Ministerio Público, y por cualquier ciudadano que pretenda discutir la legalidad del acto de elección.

2. La finalidad de la nulidad electoral es preservar las condiciones de elección y de elegibilidad constitucional y legalmente establecida.

3. Su objetivo es garantizar la constitucionalidad y legalidad de la función administrativa para mantener la pureza y la eficacia del voto, el uso adecuado del poder administrativo para designar servidores públicos en virtud del mérito y las condiciones profesionales y la validez de los actos administrativos que regulan aspectos de contenido electoral.

4. El principio pro actione es propio de este recurso.

5. Los procesos electorales se originan en la vulneración de disposiciones que regulan los procesos y decisiones electorales y el régimen de inhabilidades e incompatibilidades que existe para las personas electas por votación popular.

6. Las pretensiones se reducen a (i) restaurar el orden jurídico abstracto vulnerado por una acción ilegal o inconstitucional, por lo que busca dejar sin efecto las elecciones o nombramientos irregulares, (ii) retrotraer la situación abstracta anterior a la elección o nombramiento irregular y (iii) sanear la irregularidad que constató el acto ilegal.

7. En últimas, si se sanciona, se deja sin efectos un acto administrativo de contenido electoral.

8. La sentencia tiene efectos *erga omnes* que cobijará desde el punto de vista electoral a todos aquellos que, pudiendo haber participado en el proceso, se marginaron voluntariamente del mismo.

9. Finalmente, el medio de control de nulidad electoral es uno de los mecanismos legales dispuestos para **sancionar una situación irregular en la que puede incurrir cierta clase de funcionarios públicos** que están inhabilitados para ocupar un cargo de elección popular, por lo que debe

contar con **todas las garantías del debido proceso sancionador** bajo las especificidades propias según su naturaleza y finalidad.

Por lo anterior, se podría concluir que en el proceso de nulidad electoral se distinguen dos clases de finalidades diferentes: (i) preservar las condiciones constitucionales de la elección y de los nombramientos y (ii) sancionar una situación irregular en la que pueden incurrir cierta clase de funcionarios públicos. En ese sentido, la jurisprudencia ha aclarado que se cuentan con las garantías del debido proceso sancionador bajo las especificidades propias, según su naturaleza y finalidad.

La nulidad electoral está consagrada actualmente por la Ley 1437 de 2011 en sus artículos 139 que habla de las generalidades del proceso, 149, 151, 152 que regulan las competencias generales del Consejo de Estado y de los tribunales administrativos en procesos de única, primera y segunda instancia, y en el Título VIII que va del artículo 275 al 296 y que versa sobre disposiciones especiales al proceso de nulidad electoral.

El artículo 149 de la Ley 1437 de 2011 reglamenta aquellos casos en los cuales el Consejo de Estado puede dar sentencias en única instancia. De acuerdo a los numerales 3 y 4 del mencionado artículo, está reglamentada la competencia del Consejo de Estado sobre los siguientes temas en única instancia:

1. Sobre los resultados del referendo, el plebiscito y la consulta popular.

2. La nulidad del acto elección de los siguientes funcionarios elegidos democráticamente:

a. El Presidente y el Vicepresidente de la República.

b. Los Senadores y los representantes a la Cámara

c. Los representantes al parlamento andino.

d. Los gobernadores.

e. El alcalde mayor de Bogotá.

3. La nulidad del acto de elección de los siguientes funcionarios:

a. Miembros de la junta directiva o consejo directivo de las entidades públicas del orden nacional, de los entes autónomos del orden nacional y de las comisiones de regulación a excepción de los que son competencia de los Tribunales Administrativos.

b. El Viceprocurador General de la Nación.

c. El Vicecontralor General de la República.

d. El Vicefiscal General de la Nación

e. El Vicedefensor del Pueblo.

4. La nulidad de los actos de elección expedidos por las siguientes corporaciones:

a. El Congreso de la República, sus cámaras y sus comisiones.

b. La Corte Suprema de Justicia.

c. La Corte Constitucional.

⁴ Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia SU-264 de 2015. Magistrada Ponente: Gloria Stella Ortiz Delgado. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2015/SU264-15.htm>

d. El Consejo Superior de la Judicatura.

e. Las juntas directivas o consejos directivos de los entes autónomos del orden nacional y las comisiones de regulación.

De acuerdo a lo anterior, existe una competencia del Consejo de Estado para conocer de las nulidades en única instancia frente a funcionarios de elección popular como lo son el Presidente y el Vicepresidente de la República, los Senadores y Representantes a la Cámara, los representantes ante el parlamento andino, los gobernadores y el Alcalde Mayor de Bogotá.

Frente a los demás funcionarios públicos de elección popular como lo son los diputados departamentales, los alcaldes municipales, los concejales del Distrito Capital y de los municipios y distritos, su conocimiento corresponde al Tribunal Administrativo de la respectiva jurisdicción en primera instancia de acuerdo al numeral 7 del artículo 152 de la Ley 1437 de 2011 y al Consejo de Estado en segunda instancia de acuerdo al artículo 150 del Consejo de Estado.

El artículo 151 que regula las competencias de los Tribunales administrativos en única instancia, habla en su numeral 6 de los siguientes asuntos relativos a la nulidad en los siguientes términos:

“Artículo 151. *Competencia de los tribunales administrativos en única instancia.* Los tribunales administrativos conocerán de los siguientes procesos privativamente y en única instancia: (...)

6. De los siguientes asuntos relativos a la nulidad electoral:

a) De la nulidad de la elección de los personeros y contralores distritales y municipales de municipios con menos de setenta mil (70.000) habitantes, que no sean capital de departamento;

b) De la nulidad de los actos de elección o llamamiento a ocupar la curul, según el caso, **distintos de los de voto popular**, y de los de nombramiento, sin pretensión de restablecimiento del derecho, de empleados públicas del nivel directivo, asesor o sus equivalentes de los distritos y de los municipios de menos de setenta mil (70.000) habitantes, que no sean capital de departamento, independientemente de la autoridad nominadora. Igualmente, de los que recaigan en miembros de juntas o consejos directivos de entidades públicas de los órdenes anteriores;

El número de habitantes se acreditará con la última información oficial proyectada del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE);

c) De los de nulidad electoral de los empleados públicos de los niveles profesional, técnico y asistencial o equivalente a cualquiera de estos niveles efectuado por las autoridades del orden nacional, departamental, distrital o municipal. La competencia por razón del territorio corresponde al tribunal del lugar donde el nombrado preste o deba prestar los servicios.” (negrilla fuera del texto).

Como se puede ver, mientras que el legislador estructuró un procedimiento de nulidad electoral en dos instancias para algunos funcionarios públicos de elección popular, para otros no lo hizo. Para recurrir el fallo en única instancia de nulidad electoral se cuenta únicamente con dos alternativas:

- El recurso extraordinario de revisión presentado de conformidad con lo preceptuado por el artículo 251 y 252 de la Ley 1437 de 2011 y por medio de las causales taxativas consagradas en el artículo 250 de la misma ley que son de índole procesal o probatoria, pero no sobre lo sustancial o el fondo de la controversia.

- La acción de tutela contra providencias judiciales en los casos en que se hubiera vulnerado algún derecho fundamental en el marco del proceso o con la sentencia.

Como se puede ver, la no existencia de una doble instancia impide que los operadores judiciales que eventualmente los conocen puedan hacer un estudio de fondo y diferenciado sobre lo sustancial dentro del proceso. Esto hace que la palabra de los jueces en primera instancia sea prácticamente definitiva a menos que exista una vulneración a derechos fundamentales o que se desarrolle una de las causales de revisión que permita la interposición del recurso extraordinario.

En ese sentido, **no se puede decir que los procesos de nulidad electoral llevados contra los funcionarios descritos en el numeral 2 del artículo 149 de la Ley 1437 de 2011 lleven consigo todas las garantías que se deben dar a un procedimiento sancionatorio.** Si bien, en el año 2011 se entendía que el Consejo de Estado tuviera facultades en única instancia, existe un nuevo entendimiento acerca de la necesidad de la garantía de impugnación en los procesos sancionatorios como una garantía procesal central. Lo anterior se vuelve aún más clave si en dichos procesos, entre otras cosas, también están en controversia los derechos políticos.

Como se pasará a desarrollar a continuación, a pesar de que dicho entendimiento se ha desarrollado principalmente en los procesos penales, también debe ser aplicable para los procesos en los que conozca la jurisdicción contenciosa administrativa que tengan un contenido sancionatorio. No resulta lógico ni aceptable que, dentro del ordenamiento jurídico los funcionarios descritos en el numeral 2 del artículo 149 de la Ley 1437 tengan menos garantías que otros de su misma naturaleza dentro del mismo proceso judicial.

De la misma manera, no resulta lógico ni aceptable que aquellos funcionarios tengan menos garantías en un proceso de lo contencioso administrativo del que podría derivar la anulación de su elección, que en todo un proceso penal. Al respecto, hay que analizar que sobre los procesos penales hubo que modificar la normatividad existente para garantizar el acceso a la doble instancia y a la doble conformidad a Congresistas.

b. Necesidad de actualizar la normativa a la luz de los derechos políticos.

Hay que dejar de imaginar a los procesos de nulidad electoral sólo como simples procesos que quieren sancionar una situación irregular. Cuando estos procesos se dirigen a anular los actos de elección de los diversos funcionarios de elección popular se convierte en un proceso con repercusión sobre los derechos políticos. Por tal motivo no es sano para la democracia que en estos procesos para algunos de estos funcionarios sólo con un proceso de una única instancia se les pueda anular su elección.

Por tal motivo, en esta sección, se va a hablar primero acerca de los estándares internacionales sobre derechos políticos. En segundo lugar se va a profundizar sobre los estándares nacionales sobre estos derechos. Y finalmente, en tercer lugar, se argumentará por qué cuando un proceso de nulidad electoral toca a funcionarios públicos electos, también se comprometen sus derechos políticos.

Estándares internacionales sobre derechos políticos

Los derechos políticos son una parte fundamental de la democracia. La forma en que se aplican correctamente y son respetados por las autoridades estatales es crucial para determinar si una sociedad es democrática o no. Según la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, estos derechos se definen desde una perspectiva amplia como “aquellos que reconocen y protegen el derecho y el deber de todos los ciudadanos de participar en la vida política de su país, son por esencia derechos que propician el fortalecimiento de la democracia y el pluralismo político”.⁵

La Corte Interamericana de Derechos Humanos sostuvo en el caso *Yatama vs Nicaragua* de 2005 lo siguiente:

“La Corte ha establecido que “[e]n una sociedad democrática los derechos y libertades inherentes a la persona, sus garantías y el Estado de Derecho constituyen una tríada”, en la que cada componente se define, completa y adquiere sentido en función de los otros. Al ponderar la importancia que tienen los derechos políticos la Corte observa que incluso la Convención, en su artículo 27, prohíbe su suspensión y la de las garantías judiciales indispensables para la protección de estos.

Este Tribunal ha expresado que “[l]a democracia representativa es determinante en todo el sistema del que la Convención forma parte”, y constituye “un ‘principio’ reafirmado por los Estados americanos en la Carta de la OEA, instrumento fundamental del Sistema Interamericano”. Los derechos políticos protegidos en la Convención Americana, así como en diversos instrumentos internacionales,

propician el fortalecimiento de la democracia y el pluralismo político”⁶ (Negrillas fuera del texto).

Como se puede observar, los derechos políticos son de vital importancia en una sociedad que se considera democrática, lo que implica que el Estado tiene responsabilidades específicas en su protección. Según la Corte Interamericana en casos como *Yatama vs Nicaragua* y *Chitay Nech y otros vs Guatemala* de 2010, el Estado debe asegurar el disfrute de los derechos políticos mediante la regulación de su ejercicio, garantizando la igualdad y evitando la discriminación, así como tomando medidas para asegurar su plena realización. Esto significa que las acciones estatales deben considerar las situaciones de vulnerabilidad en las que se encuentran otros miembros de la sociedad.

Sin embargo, los derechos políticos tienen límites. En el numeral 2 del artículo 23 de la CADH se menciona que los límites que la ley puede colocar a los derechos políticos deben darse exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental o condena, por juez competente, en proceso penal.

La Corte Interamericana ha estudiado los límites en los siguientes casos:

- Castañeda Gutman vs México: Se interpreta la palabra “*exclusivamente*” presente en el artículo 23.2 de la CADH en concordancia con el artículo 23.1. Por lo tanto, se aclara que, si bien la ley puede reglamentar el ejercicio y las oportunidades a los derechos políticos, debe evitar la posibilidad de discriminación contra las personas. En ese sentido, se aclara que los límites en las legislaciones electorales previstos en la ley se pueden dar siempre que no sean desproporcionados o irrazonables.

- López Mendoza vs Venezuela: Se interpreta la palabra “*por juez competente, en proceso penal*”. En ese sentido, se deja claro que las autoridades administrativas no pueden imponer sanciones que impliquen por sí mismas la vulneración de los derechos políticos. Por lo que, se recalca el estándar interamericano de que las sanciones a los derechos políticos se deben realizar por medio de un acto jurisdiccional de los jueces competentes en un juicio penal.

- Petro Urrego vs Colombia: Se recalca la misma interpretación literal del artículo 23.2 de la CADH que se desarrolló en el proceso *López Mendoza vs. Venezuela*. Se menciona que dicha interpretación resulta adecuada de acuerdo a los objetivos de la CADH. Por su parte, si bien no se hace referencia a la única instancia, se menciona que en toda clase de procesos se deben respetar las garantías judiciales. En este caso concreto hay que mencionar que también se condenó al Estado por vulnerar las garantías judiciales.

⁵ CIDH. Democracia y Derechos Humanos en Venezuela. P. 23. <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2016/10498.pdf>

⁶ Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso *Yatama vs Nicaragua*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de junio de 2005. Serie C No. 127. Párrs 191 y 192.

En ese sentido, hay que tener en cuenta que la CADH se interpreta como un todo. Por lo tanto, si las garantías judiciales se deben respetar en toda clase de procesos judiciales, cuanto más se deben respetar en los procesos donde se alegan vulneraciones a los derechos políticos. Hay que traer a colación que la Corte IDH también ha declarado a diversos Estados como responsables internacionalmente por no considerar mecanismos de impugnación en procesos penales de única instancia.⁷

Si bien la interpretación actual de la Corte Interamericana de Derechos Humanos evita que un juez distinto al de la jurisdicción penal conozca de procesos en los cuales se discutan derechos políticos por la interpretación literal que hacen del artículo 23.2 de la CADH, de acuerdo a la interpretación que ha hecho tanto de las limitaciones de los derechos políticos, como de la garantía de impugnación como una de las garantías judiciales, se puede legítimamente concluir que la Corte IDH declararía como inconvencionales la posibilidad de procesos de única instancia que signifique la posibilidad de limitar derechos políticos.

Al respecto, y teniendo en cuenta lo mencionado por el despacho, no se puede determinar que el Caso Gustavo Petro Urrego vs Colombia es un caso donde exclusivamente se versa sobre la competencia de una autoridad administrativa para sancionar a servidores públicos electos popularmente. También versa como un desarrollo jurisprudencial sobre la importancia de los derechos políticos y en donde la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha reiterado que las únicas restricciones a los derechos políticos deben venir por medio de sentencias ejecutoriadas en procesos penales.

Estándares nacionales sobre derechos políticos

Si bien la Corte Constitucional se ha referido a la interpretación del artículo 23.2 de la CADH en diferentes momentos, para la argumentación de este cargo cabe analizar aquella realizada con posterioridad al año 2020. Hay una diferencia fáctica y jurídica que obliga a hacer esta distinción, pues hasta el año 2020 el Estado colombiano no había sido condenado por la vulneración de estos derechos. Después del caso Petro Urrego vs. Colombia, la Corte reinterpretó las disposiciones del artículo 23.2 de la CADH a la luz del texto constitucional debido a las disposiciones constitucionales y legales, así como la tradición jurídica que se tiene de contar con medios de control en la jurisdicción de lo contencioso administrativo en donde se pueden limitar derechos políticos.

En ese sentido, destacan las Sentencias C-030 de 2023 y C-146 de 2021 que interpretan el artículo 23.2 de la CADH de una manera diferente a la

que la hace la Corte Interamericana de Derechos Humanos. La Sentencia C-146 menciona que la regla del caso Petro Urrego vs Colombia que debe ser aplicada es que “*las autoridades administrativas no pueden imponer sanciones que restrinjan derechos políticos y, en particular, no tienen competencia con destitución e inhabilidad a funcionarios elegidos popularmente*”.

En la mencionada sentencia, también se hace referencia a la sentencia del Consejo de Estado que resolvió el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho instaurado por el entonces alcalde Gustavo Petro. Habla la Corte en los siguientes términos:

“*[E]l Consejo de Estado concluyó que el artículo 23 de la CADH no debe interpretarse de forma literal, porque esta hermenéutica no responde a las características actuales del ordenamiento jurídico colombiano, en el cual los procesos ante autoridades judiciales, aunque no sean de naturaleza penal, ofrecen el pleno de garantías del debido proceso. Sin embargo, sostuvo que la Procuraduría General de la Nación, en tanto autoridad administrativa, no tiene competencia para imponer sanciones a los funcionarios elegidos popularmente por conductas que no constituyen actos de corrupción*”⁸.

Por su parte, la Corte Constitucional en la Sentencia C-030 de 2023 recalca estas normas de decisión, y también analiza concretamente cuando es un juez de lo contencioso administrativo el que dispone sobre la limitación de derechos políticos. Dice la Corte:

“*Luego, la Sala reiteró que el artículo 23.2. de la CADH permite que el Legislador nacional imponga restricciones de esa naturaleza para el desempeño de funciones públicas. Además, precisó que dicha normativa también permite “que los jueces, con independencia de su especialidad, impongan limitaciones a los derechos políticos, siempre que brinden las garantías del debido proceso. Pero prohíbe que estas restricciones sean impuestas por autoridades administrativas”*”⁹.

De esa forma, la Corte defiende aquella interpretación del artículo 23.2 de la CADH y sostiene que el Legislador nacional puede definir sanciones y restricciones sin connotación penal que limiten el ejercicio de funciones públicas. En ese sentido, sostiene que las inhabilidades que tienen fundamento en una sanción previa, deben ser el resultado de una sanción que haya sido impuesta por un juez con plena observancia de las garantías del debido proceso. De la misma manera, la Corte habla acerca de otros procesos judiciales diferentes

⁷ Este punto se argumentará con mayor claridad en el tercer cargo. Sin embargo, cobran relevancia las sentencias Barreto Leiva vs Venezuela, Herrera Ulloa vs Costa Rica, Castillo Petrucci y otros vs Perú, Lori Berenson Mejía vs Perú, Mohamed vs Argentina y Arboleda Gómez vs Colombia, entre otros.

⁸ Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia C-146 de 2021. Magistrada Ponente: Cristina Pardo Schlesinger. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2021/C-146-21.htm>

⁹ Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia C-030 de 2023. Magistrados Ponentes: Juan Carlos Cortes González y José Fernando Reyes Cuartas. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2023/C-030-23.htm>

a los penales en donde se puedan limitar derechos políticos. Dice la Corte:

*“Del mismo modo, sin que esto implique una violación de la CADH, la Constitución le otorga funciones jurisdiccionales al Congreso para acusar, juzgar y destituir al presidente de la República o a quien haga sus veces. Asimismo, nada impide que se atribuya a jueces que no pertenezcan a la especialidad penal -v.gr. tribunales administrativos y Consejo de Estado- la competencia para imponer sanciones contra los servidores públicos de elección popular, que produzcan la remoción del cargo, la pérdida de investidura o la nulidad electoral. Lo anterior, por las causales previstas en la Constitución y cuando estos “incurran en conductas contrarias al buen servicio, al interés general o a la dignidad que ostentan”.*¹⁰

Por lo anterior, en el marco de interpretación que ha hecho la Corte Constitucional, en el ordenamiento colombiano está permitido que otros jueces con especialidad diferente a la penal puedan imponer sanciones que limiten los derechos políticos. La única limitación que se pone en esos casos es que se den todas las garantías del debido proceso. Una de estas garantías con las que deberían contar los funcionarios electos es la posibilidad de impugnar para que se les habilite una segunda instancia.

Relación entre el medio de control de nulidad electoral y los derechos políticos

Como se desarrolló anteriormente, la acción de nulidad electoral es la acción pública especial de legalidad o de impugnación de un acto administrativo electoral que se puede ejercer por cualquier persona en el plazo indicado por la ley y que procede en últimas contra actos de elección y de nombramiento. Contiene un término de caducidad de 30 días, y su ejercicio implica cargas para el demandante.

Si bien la acción de nulidad electoral tiene por objeto “garantizar la constitucionalidad y legalidad de la función administrativa para mantener la pureza y la eficacia del voto, el uso adecuado del poder administrativo para designar servidores públicos en virtud del mérito y las condiciones profesionales y la validez de los actos administrativos que regulan aspectos de contenido electoral” y sus pretensiones “se reducen a (i) restaurar el orden jurídico abstracto vulnerado por una acción ilegal o inconstitucional, por lo que busca dejar sin efecto las elecciones o nombramientos irregulares, (ii) retrotraer la situación abstracta anterior a la elección o nombramiento irregular y (iii) sanear la irregularidad que constató el acto ilegal.”, esto no contradice que tenga un contenido sancionatorio en tanto (i) busca sancionar una situación irregular y en consecuencia (ii) es un proceso que debe gozar de todas las garantías del debido proceso sancionador.

Bajo esta argumentación, se pretende cuestionar por qué, un proceso que puede concluir en la anulación de una elección democrática y en

consecuencia, puede hacer que un funcionario electo popularmente deje su puesto, es un proceso judicial con una única instancia.

El medio de control de nulidad electoral busca controvertir indistintamente todo tipo de nombramientos y elecciones con excepción de la del presidente de la república. Por lo tanto, tiene un papel especial en las elecciones populares y son un mecanismo en donde la ciudadanía puede controvertir sus resultados. En ese sentido, tiene una relación intrínseca con los derechos políticos debido a que es uno de los mecanismos legales dispuestos en Colombia bajo los cuales una persona que es elegida democráticamente debe abandonar su puesto.

En otras palabras, en Colombia, la nulidad electoral es una de las formas jurídicas que se han elegido para limitar los derechos políticos. Esto es reconocido por la propia Corte Constitucional en la Sentencia C-030 de 2023 cuando analiza la posibilidad de que por medio de procesos que adelanta la jurisdicción contenciosa administrativa se puedan limitar derechos políticos e imponer sanciones contra los servidores públicos de elección popular, como ya se expuso anteriormente.

La nulidad electoral de un acto de elección cuando va contra un funcionario de elección popular es entonces una sanción que tiene la potencialidad de afectar derechos políticos, pues cuando se materializa, la persona que inicialmente fue electa en un cargo, debe abandonarlo. La sanción no produce ningún efecto como sí sucede con otros procesos como el de pérdida de investidura o las decisiones judiciales que revisan las sanciones impuestas por la Procuraduría. Por tal motivo, se pueden asemejar a la sanción de destitución, pero no a la sanción de inhabilidad. Con lo anterior no se está asemejando la acción de nulidad electoral con ninguna otra. Simplemente se está mencionando por qué el efecto de la anulación de un acto electoral es que una persona electa deba abandonar el puesto, como sucede con la sanción de destitución.

Por lo tanto, una persona a la que se anuló su elección podría participar en otros comicios electorales, pues no está impedida o inhabilitada para eso. **Sin embargo, sobre el cargo para el cual fue elegida en esa elección en específico no puede volver, por lo que, ahí se concreta un daño al derecho político a ser elegido, no con aspiraciones hacia el futuro, sino hacia el presente de poder seguir estando en el mencionado puesto.** El que eso pueda suceder en una sentencia de única instancia con vías procesales debilitadas justamente contradice el artículo 23.2 de la CADH.

En otras palabras, **la posibilidad de tomar decisiones en única instancia que puedan significar una afectación a los derechos políticos en los procesos de nulidad electoral solo para ciertos funcionarios, contradice el estándar de protección de estos, pues dichos procesos deciden la limitación sobre el derecho político a ser elegido de una persona sin tener todas las**

¹⁰ *Ibid.*

garantías propias de un proceso penal ante la imposibilidad de poder ejercer adecuadamente el derecho a la defensa en la etapa posterior de la sentencia.

El respeto mismo de todas las partes que confluyen en un proceso de nulidad electoral y de sus derechos políticos implica que en los procesos judiciales con potencialidad de afectarlos se deban tener todas las garantías procesales incluyendo el derecho a la defensa que luego del fallo se manifiesta en la doble instancia y el derecho a impugnar. Lo grave es que (y se insiste en ello) sin que exista un criterio lógico, existen funcionarios de elección popular quienes sí tienen un derecho a la doble instancia y hay otros que no en los procesos de nulidad electoral. De la misma manera, en procesos de índole penal también se cuenta con esta garantía.

c. Necesidad de actualizar la normativa a la luz de la garantía procesal de la impugnación

Adicionalmente, a la luz de los estándares internacionales y nacionales, la atribución de competencias en única instancia hacia el Consejo de Estado en las nulidades electorales frente a algunas personas electas democráticamente resulta vulneratoria al debido proceso y a la garantía de la impugnación. Al respecto, hay que reiterar que **mientras que el legislador estructuró un procedimiento de nulidad electoral en dos instancias para algunos funcionarios públicos de elección popular, para otros no lo hizo.** En otras palabras, en el caso de los funcionarios descritos en el numeral 3 del artículo 149 de la Ley 1437 de 011, para recurrir el fallo en única instancia de nulidad electoral se cuenta únicamente con dos alternativas:

- El recurso extraordinario de revisión presentado de conformidad con lo preceptuado por el artículo 251 y 252 de la Ley 1437 de 2011 y por medio de las causales taxativas consagradas en el artículo 250 de la misma ley, que son de índole procesal o probatoria, pero no sobre lo sustancial o el fondo de la controversia.

- La acción de tutela contra providencias judiciales en los casos en que se hubiera vulnerado algún derecho fundamental en el marco del proceso o con la sentencia.

Como se puede ver, la no existencia de una doble instancia impide que los operadores judiciales, que eventualmente los conocen, puedan hacer un estudio de fondo y diferenciado sobre lo sustancial dentro del proceso. Esto hace que la palabra de los jueces en los procesos de única instancia sea prácticamente definitiva a menos que exista una vulneración a derechos fundamentales o que se desarrolle una de las causales de revisión que permita la interposición del recurso extraordinario.

En ese sentido, no se puede decir que los procesos de nulidad electoral lleven consigo todas las garantías que se deben dar a un procedimiento sancionatorio. Si bien, en el año 2011 se entendía que el Consejo de Estado tuviera facultades en única instancia, existe un nuevo entendimiento acerca de

la necesidad de la garantía de impugnación en los procesos sancionatorios como una garantía procesal central. Lo anterior se vuelve aún más clave si en dichos procesos, entre otras cosas, también están en controversia los derechos políticos. De este nuevo entendimiento central en la garantía de impugnación en procesos que tienen índole sancionatorio, se va a pasar a hablar a continuación.

Estándares sobre la doble instancia y el derecho a la impugnación

La impugnación está consagrada como una de las garantías procesales que desarrollan el derecho al debido proceso. Es de tal importancia que, además de estar consagrada en la Constitución Política, también se encuentra desarrollada por el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y por la Convención Americana de Derechos Humanos.

Desde los primeros años de la jurisprudencia de la Corte Constitucional y debido a que la Constitución Política así lo preveía, se avaló la existencia de procesos judiciales de única instancia que eran juzgados por la Corte Suprema de Justicia contra aforados constitucionales en lo penal. En dicha época la Corte Constitucional entendía que si bien la garantía de la doble instancia se veía afectada por la existencia de estos procesos, esto se veía compensado en el entendido de que era el Tribunal más alto de la jurisdicción ordinaria la que juzgaba estos procesos.¹¹

En este momento, la Corte entendía que la falta de la garantía de la impugnación se veía compensada por el hecho de que las personas condenadas aún podían impugnar la sentencia por medio de las distintas nulidades procesales, por medio de los recursos extraordinarios de revisión y de casación, y por medio de la acción de tutela¹².

Debido a que en ese momento la Corte Constitucional no encontraba ninguna obligación internacional que obligara a desarrollar la doble instancia en todos los procedimientos, consideró que lo anterior era parte del amplio margen de apreciación que tenían los Estados para diseñar y configurar procedimientos y mecanismos judiciales¹³. Dijo la Corte en ese momento:

¹¹ Así lo sostuvo la Corte en la Sentencia C-142 de 1993 en donde consideró que las decisiones de única instancia dictadas por la Corte Suprema generaba dos ventajas: (i) la economía procesal y (ii) escapar a la posibilidad de errores a cargo de jueces y tribunales de menor jerarquía. También volvió a desarrollar el tema en la sentencia C-934 de 2006 por medio de la cual mencionó que la doble instancia no era la única forma de garantizar el debido proceso.

¹² Así lo sostuvo la Corte en las Sentencias C-142 de 1993, C-411 de 1997 y C-934 de 2006 donde mencionó que si bien la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia no era infalible, existían otros mecanismos para cuestionar esas decisiones en única instancia.

¹³ La Corte Constitucional desarrolló esta idea en la sentencia C-934 de 2006 sobre los procesos penales en contra de aforados constitucionales como los Congresistas. Otras decisiones en esta línea son la Sentencia

“De lo anterior encuentra la Corte que la interpretación del artículo 14.5. del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y [del] artículo 8.2 del Pacto de san José que han efectuado los órganos internacionales competentes, resulta armónica con la interpretación que se ha hecho de los artículos 29 y 31 de la Carta Política en materia de juzgamiento de los altos funcionarios del Estado, en la medida en que de dichos pronunciamientos no se deriva una regla según la cual en los juzgamientos de altos funcionarios con fuero penal ante el órgano de cierre de la jurisdicción penal, deba establecerse una segunda instancia semejante a la que existe para otros juicios penales. Es decir, cada Estado goza de un amplio margen para configurar los procedimientos y diseñar los mecanismos eficaces de protección de los derechos, sin que esté ordenado, según la jurisprudencia vigente, que en los casos de altos funcionarios aforados se prevea siempre la segunda instancia”.¹⁴

Paralelamente en el derecho internacional, se empezó a dar discusión en el tema. La Corte Interamericana de Derechos Humanos comenzó a conocer de estos casos desde la primera década del siglo XXI. Al respecto son hitos las sentencias en los casos Herrera Ulloa vs. Costa Rica de 2004, Barreto Leiva vs Venezuela de 2009 y Liakat Ali Alibux vs Suriname de 2014.

En el caso Herrera Ulloa vs Costa Rica de 2004, tratando de este tema, la Corte Interamericana mencionó que el derecho a recurrir el fallo es una garantía primordial que se debe respetar en el marco del debido proceso legal para permitir que una sentencia adversa pueda ser revisada por un juez o tribunal distinto y de superior jerarquía orgánica. En ese sentido, la Corte desarrolló que el recurso debe ser efectivo y accesible. Pues para que haya una verdadera revisión, es necesario que se reúnan las características convencionales para conocer el caso concreto. Por lo tanto, concluyó al encontrar que el recurso de casación no cumplía con estas características que se había vulnerado la garantía judicial de la doble instancia¹⁵.

En el caso Barreto Leiva vs Venezuela la Corte Interamericana sostuvo que, si bien los Estados pueden diseñar un procedimiento de juzgamiento especial para algunos funcionarios, siempre deben respetar la doble conformidad y prever recursos efectivos para recurrir la condena. En ese sentido la Corte Interamericana consideró que se vulneró la garantía judicial prevista en el artículo 8.2.h de la Convención Americana de Derechos Humanos al considerar que el sentenciado no pudo impugnar el fallo¹⁶.

En el caso Liakat Ali Alibux vs Suriname de 2014, se determinó la responsabilidad del Estado

de Suriname por vulnerar la garantía de la doble instancia y además exploró alguna de las fórmulas que se podían adoptar con el objetivo de hacer efectivo el derecho a recurrir el fallo. Dijo la Corte Interamericana:

“En este sentido, el Tribunal constata que ello se ha logrado a través de diversas prácticas, a saber: a) cuando una Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia es la que juzga en primera instancia, para que luego el Pleno de la misma, sea la instancia que revise el recurso interpuesto; b) cuando una determinada Sala de la Corte Suprema juzga en primera instancia y otra Sala, de distinta composición, resuelve el recurso presentado, y c) cuando una Sala conformada por un número determinado de miembros juzga en primera instancia y otra Sala conformada por un número mayor de jueces que no participaron en el proceso de primera instancia, resuelva el recurso. Asimismo, el Tribunal observa que la composición de las instancias revisoras incluye miembros que no conocieron del caso en primera instancia y que la decisión emitida por aquellas puede modificar o revocar el fallo revisado”.¹⁷

En la misma dirección fueron los casos Norín Catrimán y otros vs. Chile de 2014, Zegarra Marín vs. Perú de 2017 y Amrhein y otros vs. Costa Rica de 2018. La Corte Interamericana recogió los argumentos invocados en el Sistema Universal, pues en el año 2007, la Observación General número 32 sobre el derecho a un juicio imparcial y a la igualdad ante los tribunales y cortes de justicia, menciona lo siguiente en su párrafo 47 que hace parte de la Sección “VII Revisión por un tribunal superior”:

“47. El párrafo 5° del artículo 14 se vulnera no sólo si la decisión de un tribunal de primera instancia se considera definitiva, sino también, si una condena impuesta por un tribunal de apelación{§136} o un tribunal de última instancia{§137} a una persona absuelta en primera instancia no puede ser revisada por un tribunal superior. **Cuando el tribunal más alto de un país actúa como primera y única instancia, la ausencia de todo derecho a revisión por un tribunal superior no queda compensada por el hecho de haber sido juzgado por el tribunal de mayor jerarquía del Estado Parte; por el contrario, tal sistema es incompatible con el Pacto, a menos que el Estado Parte interesado haya formulado una reserva a ese efecto {§138}”** (Negrillas fuera del texto).

Hay que tener en cuenta que, hasta este momento, no se encontraba una diferencia conceptual entre el derecho a la doble instancia y la garantía de la impugnación.

Bajo este escenario, la Corte Constitucional comenzó a adecuar su jurisprudencia con el objetivo de fortalecer la doble instancia y también para empezar a garantizar el derecho a la impugnación por medio de la doble conformidad. La Sentencia C-792 de 2014 es la sentencia hito dentro de este

T-1246 de 2008, la SU-811 de 2009, la T-965 de 2009, la SU-195 de 2012 y la SU-198 de 2013.

¹⁴ Sentencia C-934 de 2006.

¹⁵ Corte IDH. Caso Herrera Ulloa vs Costa Rica

¹⁶ Corte IDH. Caso Barreto Leiva vs Venezuela.

¹⁷ Corte IDH. Caso Liakat Ali Alibux vs Suriname.

nuevo entendimiento tanto de la doble instancia como de la doble conformidad. La mencionada sentencia puso sobre la lupa los procesos penales de única instancia y también llamó la atención de que la ciudadanía tenía un derecho a que, en procesos penales en su contra, si se es condenado en segunda instancia o en sede de casación, podía recurrir el fallo para lograr una doble conformidad.

La misma sentencia fue un hito importante en tanto diferenció y caracterizó el derecho a la doble instancia y el derecho a la impugnación de una sentencia condenatoria. Por lo tanto, se clasificaron sus diferencias y sus similitudes:

*“Relación entre derecho a la impugnación y la garantía de la doble instancia. El derecho a la impugnación y la garantía de la doble instancia son estándares constitucionales autónomos y categorías conceptuales distintas e independientes, si bien en algunos supuestos fácticos específicos, el contenido de una y otra es coincidente”.*¹⁸

En ese sentido, para la Corte difieren los conceptos en los siguientes puntos¹⁹:

1. En cuanto a su fundamento normativo dado que el derecho a la impugnación se encuentra consagrado en el artículo 29 de la Constitución, y los artículos 8.2.h de la CADH y 14.5 del PIDCP, mientras que la garantía de la doble instancia se encuentra prevista en el artículo 31 de la Constitución.

2. En cuanto a su estatus jurídico, en tanto que la impugnación es un derecho subjetivo de rango y jerarquía constitucional en cabeza de las personas condenadas en un juicio penal, mientras que la doble instancia es una garantía parte del debido proceso que puede ser alegada por cualquiera de los sujetos procesales. La diferenciación es importante porque la Corte distingue que, en el caso de la doble instancia, puede ser exceptuada por vía legislativa por ser tan general, mientras que la impugnación además de ser un principio, es un derecho integral que hace parte del debido proceso y sus excepciones están limitadas.

3. Respecto al ámbito de acción, debido a que la impugnación fue concebida para juicios penales, mientras que la garantía de doble instancia es la regla general de todo proceso judicial.

4. Sobre su contenido, en tanto el derecho a la impugnación otorga el derecho a controvertir la sentencia condenatoria para que un litigio sea resuelto en el mismo sentido por dos jueces distintos, mientras que la garantía de la doble instancia exige que una controversia jurídica pueda ser sometida a dos instancias o fases procesales distintas e independientes y dirigidas por jueces diferentes sin importar que los fallos sean coincidentes.

5. En relación al objeto, mientras la impugnación versa sobre las sentencias condenatorias dictadas en

el marco de un proceso penal y se estructura en torno al tipo y contenido de la decisión judicial; la doble instancia se refiere al proceso como tal para que el juicio tenga dos instancias independientemente de su contenido y alcance.

6. Sobre su finalidad, debido a que el derecho a la impugnación atiende a la necesidad de garantizar la defensa plena de las personas condenadas en un proceso penal frente a un acto inculpativo; mientras que la doble instancia tiene por objeto garantizar la corrección del fallo judicial y la existencia de una justicia acertada, recta y justa en igualdad. En otras palabras, mientras que la impugnación se estructura en beneficio de un sujeto específico, la segunda instancia persigue el objetivo impersonal de garantizar la corrección judicial.

En relación a las similitudes, la Corte Constitucional sostuvo que la doble instancia y la impugnación coinciden en la hipótesis específica cuando confluyen las siguientes tres condiciones:

1. Existe un juicio penal.
2. Hay un juez de primera instancia.
3. Dicta un fallo condenatorio.

Sobre este supuesto, el ejercicio del derecho a la impugnación activa la doble instancia, y por lo tanto, la doble instancia se convierte en la forma como se hace efectivo el derecho a la impugnación. Cuando no confluyen estos tres elementos, la Corte Constitucional desarrolla que:

*“(…) [L]a coincidencia desaparece, así: (i) cuando se dicta un fallo por fuera de un juicio penal, en principio no rigen las exigencias propias del derecho a la impugnación, mientras que, por el contrario, sí son exigibles los requerimientos de la doble instancia; por ello, una vez agotada la primera instancia, la controversia debe ser sometida a una instancia adicional, bien sea de manera automática en virtud de dispositivos como la consulta, o bien sea mediante la interposición de recursos por alguno de los sujetos procesales; (ii) por su parte, cuando el fallo judicial se produce en una etapa procesal distinta a la primera instancia (por ejemplo, en la segunda instancia o en sede de casación), no tiene operancia el imperativo de la doble instancia, porque esta garantía se predica del proceso y no de la sentencia, y en esta hipótesis el imperativo ya ha sido satisfecho previamente; en contraste, si el fallo se enmarca en un juicio penal, y la decisión judicial es condenatoria, sí sería exigible el derecho a la impugnación, aunque la sentencia inculpativa se dicte en una etapa distinta a la primera instancia; (iii) finalmente, si la providencia no tiene un contenido inculpativo tampoco rige el derecho a la impugnación, mientras que si el fallo se produce en la primera instancia, la garantía de la doble instancia sí sería exigible, independientemente del contenido inculpativo de la decisión judicial”.*²⁰

¹⁸ Sentencia C-792 de 2014

¹⁹ Estos criterios fueron desarrollados en la sentencia C-792 de 2014.

²⁰ *Ibid.*

En dicha ocasión, la Corte Constitucional reconoció por primera vez el derecho a la doble conformidad. Lo anterior generó una dificultad que hasta el día de hoy no ha sido resuelta, donde la Corte se centró en los siguientes puntos:

1. ¿Cómo consagrar el derecho a la doble conformidad a toda la ciudadanía?
2. ¿Qué hacer con los procesos penales en única instancia que comprometen especialmente a aforados constitucionales?
3. ¿La garantía es aplicable hacia todos los procesos judiciales con un contenido sancionatorio o únicamente versa sobre el proceso penal?

Especialmente sobre la última pregunta de interés en el presente escrito, la Corte refirió que había un tipo de jurisprudencia que había avalado constitucionalmente la única instancia en procesos diferentes a los penales, y también existía otro tipo diferente de jurisprudencia que la había encontrado como vulneratoria del derecho a la impugnación. Dice la Corte:

“Es así como en distintas oportunidades se ha declarado la inexecutable de las medidas legislativas que, al diseñar procedimientos administrativos o procesos judiciales de única instancia, restringen, limitan o anulan la posibilidad de ejercer el derecho a la impugnación, y por esta vía se ha obligado a replantear la estructura de tales juicios, así: (i) En la Sentencia C-017 de 1996 se determinó la inconstitucionalidad de las disposiciones legales que establecían procesos disciplinarios de única instancia adelantados por la Procuraduría Delegada de Derechos Humanos contra miembros del Ministerio de Defensa Nacional, las Fuerzas Militares, la Policía Nacional o funcionarios o personal de organismos adscritos a tales entidades, por su participación en el ejercicio de sus funciones, en actos constitutivos de genocidio y desaparición forzada de personas; (ii) en la Sentencia C-345 de 1993 se declaró la inexecutable de las disposiciones del aquel entonces Código Contencioso Administrativo (Decreto número 01 de 1984), que asignaban a los tribunales administrativos la competencia para conocer y resolver en única instancia, las demandas contra actos administrativos que imponen ciertas sanciones disciplinarias contra funcionarios públicos de bajos ingresos; (iii) en la Sentencia C-213 de 2007 se evaluó la constitucionalidad de los preceptos legales que establecían que las sanciones de amonestación privada y de censura impuestas a los odontólogos por el Tribunal de Ética Odontológica, únicamente eran susceptibles del recurso de reposición, concluyendo que la medida era inexecutable respecto de este último correctivo, y que por tanto, en este evento debía otorgarse el recurso de apelación.

En otras ocasiones, por el contrario, la Corte ha avalado el diseño legislativo de procedimientos administrativos o de procesos judiciales de única

instancia, pero no porque se haya considerado que el derecho a la impugnación pueda ser exceptuado, sino en atención a otras dos circunstancias, a saber: (i) porque existen mecanismos alternativos a la apelación que satisfacen la referida facultad, aunque no den lugar a una segunda instancia; (ii) porque la referida prerrogativa constitucional está prevista para los procesos penales, y no es extensible automáticamente a otro tipo de juicios que versan sobre otras materias.

Dentro de esta línea se encuentran, por ejemplo, las siguientes providencias: (i) la Sentencia C-280 de 1996, en la que este tribunal declaró la exequibilidad de las disposiciones del Código Disciplinario Único que establecen un procedimiento sancionatorio de única instancia para las faltas leves cometidas por los servidores públicos, y cuya sanción es impuesta por el jefe inmediato de quien cometió la infracción; en este caso se estimó que la norma no lesionaba el derecho a la impugnación, porque la decisión adoptada por la administración pública podía ser atacada en la jurisdicción de lo contencioso administrativo; (ii) en la Sentencia C-040 de 2002 se determinó la constitucionalidad del artículo 39 de la Ley 446 de 1998, que asigna a los tribunales administrativos competencias para resolver algunos procesos en única instancia, argumentando que el derecho a la impugnación había sido concebido para los procesos penales, y no para aquellos que se surten en la jurisdicción de lo contencioso administrativo; (iii) en la Sentencia C-254A de 2012 se declaró la exequibilidad de los preceptos legales que establecen que los procesos de pérdida de investidura de los Congresistas, surtidos ante el Consejo de Estado, son de única instancia, en la medida en que este tipo de juicios no tienen una connotación penal, y porque además, el derecho positivo deja a salvo la facultad para controvertir la decisión adversa al Congresista, mediante la activación de los recursos de reposición y de revisión, que considerados en conjunto, garantizan el derecho de defensa; (iv) con una orientación semejante, en la Sentencia C-718 de 2012 a Corte avaló el esquema de los procesos de única instancia ante el juez de familia sobre custodia, cuidado personal, régimen de visitas y permisos de salida del país, argumentando que el derecho a la impugnación es predicable de los procesos penales, que la decisión judicial no hace tránsito a cosa juzgada por tratarse de un proceso de jurisdicción voluntaria en la que el juez de instancia mantiene indefinidamente su competencia en el caso y puede modificar el contenido de sus determinaciones, y que en hipótesis excepcionales se puede atacar el fallo mediante la acción de tutela.”²¹ (Negrillas fuera del texto)

Como se puede notar, la jurisprudencia de la Corte ha dado pronunciamientos en ambas vías. Llama especialmente la atención los pronunciamientos

²¹ *Ibid.*

dados a partir de la Sentencia C-040 de 2002 y C-254A de 2012.

Relación entre el proceso de nulidad electoral y la garantía de impugnación.

Se reitera que la acción de nulidad electoral es una acción que tiene la finalidad de controvertir los actos de elección y nombramiento de los distintos funcionarios. Es una acción pública que puede ser ejercida por cualquier persona, con las cargas que deriva de cualquier proceso judicial. De acuerdo a la jurisprudencia constitucional, este proceso tiene la finalidad principal de preservar las condiciones de elección y de elegibilidad constitucional y legalmente establecida. Sin embargo, es un mecanismo legal dispuesto para sancionar una situación irregular en la que puede incurrir cierta clase de personas que están inhabilitadas para ocupar un cargo de elección popular. Por este motivo, debe contar con todas las garantías del debido proceso sancionador. Se intuye entonces que, la acción de nulidad electoral hace parte del *ius puniendi* estatal.

Si bien no existe pronunciamiento nacional o internacional alguno que desarrolle la tensión existente entre los procesos de nulidad electoral cuando son de única instancia y la garantía de la impugnación, existen dos factores que pueden ayudar a abordarla. El primer factor tiene que ver con la existencia del nuevo parámetro constitucional que ha puesto de presente la necesidad de garantizar el derecho a la impugnación, a la doble instancia y a la doble conformidad en la totalidad de los procesos penales, pero especialmente, en aquellos de única instancia llevados contra aforados constitucionales, entre ellos los Congresistas de la República. El segundo factor tiene que ver con todo el debate que se ha desarrollado en relación a las características de las sanciones en contra de funcionarios públicos de elección popular y a la interpretación constitucional del artículo 23.2 de la Convención Americana de Derechos Humanos llevado por este Tribunal.

En este sentido, debe retomarse que, las formas en las cuales la impugnación no son justamente las mejores. Ante la decisión que anula un acto electoral de única instancia, procede (i) el recurso extraordinario de revisión por las causales previstas en los artículos 248 y ss, (ii) la acción de tutela cuando se haya presentado una vulneración de derechos fundamentales y (iii) la solicitud de aclaración en los términos previstos en el artículo 290 de la Constitución Política. Adicionalmente, en el proceso se pueden interponer otros mecanismos de defensa procesal.

Como se mencionó líneas arriba, el recurso extraordinario de revisión únicamente procede para controvertir asuntos procesales o probatorios. La acción de tutela únicamente procede cuando se comprueba una vulneración de derechos fundamentales por medio de la argumentación en la que se considera que el juez incurrió en algún defecto. Por su parte, la solicitud de aclaración no

se puede entender como un mecanismo de apelación toda vez que solamente sirve para que se aclare el contenido o los efectos de la sentencia.

Es decir, en aquellos procesos de nulidad electoral de única instancia en el que no se declare que hubo una vulneración de derechos fundamentales que se traduzca en la configuración de algún defecto, o en la que no exista una situación de índole probatoria o procesal de evidente magnitud para justificar un recurso extraordinario, es imposible controvertir lo dicho por la sección quinta del Consejo de Estado.

La Sentencia SU 146 de 2021 trajo a colación la Sentencia C-792 de 2014 que desarrolló algunos criterios para argumentar como las vías procesales existentes se convierten en vías procesales debilitadas en los contextos de impugnación. Dice la Corte:

“(L)a Sala Plena consideró que dichos recursos [Los recursos de la casación, la revisión o, incluso, la acción de tutela contra providencia judicial] eran vías procesales debilitadas, que no satisfacían las siguientes pautas: (i) que el operador judicial que resuelva la impugnación cuente con lineamientos de valoración integral: completa, amplia y exhaustiva del fallo condenatorio; (ii) que el examen recaiga sobre la controversia en sí misma considerada y no primariamente sobre el análisis que de dicha situación realizó el juez que condenó (esto último es secundario); y (iii) que el recurso no esté sujeto a causales cerradas de procedencia.”

Estas mismas pautas también pueden ser tomadas para argumentar por qué el recurso de revisión, la acción de tutela contra providencia judicial y la solicitud de aclaración son vías debilitadas que no garantizan la impugnación en estos casos:

- En primer lugar, tanto el juez de tutela como el juez que resuelve la solicitud de aclaración y el recurso extraordinario de revisión no cuentan con lineamientos de valoración integral, completa, amplia y exhaustiva del fallo. El juez de tutela debe concentrarse únicamente en los hechos que motivan la presunta vulneración de derechos, mientras que el juez que resuelve la revisión únicamente debe comprobar si se configura alguna de las causales taxativas.

2. En segundo lugar, tanto el examen que hace el juez de tutela como el de revisión no se hace sobre la controversia en sí misma sino sobre aspectos puntuales que motivan la interposición de la acción de tutela o de revisión.

3. En tercer lugar, tanto la tutela como la revisión está sujeta a causales cerradas de procedencia. En el caso de la revisión están consagradas en el artículo 250 de la Ley 1437 de 2011. En el caso de la tutela contra providencias judiciales, en razón de su procedencia excepcional, han sido desarrollados requisitos para poder acudir a este mecanismo constitucional. Dichos requisitos no son únicamente respecto a su procedencia, sino

también operan respecto del análisis para considerar que hubo una vulneración de derechos²².

Por lo tanto, las vías procesales que tienen las personas a las que se les ha anulado su acto de elección no satisfacen los criterios de impugnación y se han convertido en vías procesales debilitadas que dan muestra de la falta de regulación. Lo anterior es claramente vulneratorio del debido proceso y de la garantía de la impugnación.

d. Remedio propuesto

Ante tales circunstancias, el remedio propuesto por el proyecto de ley es muy sencillo. En esencia, se pretende modificar el artículo 149 de la Ley 1437 de 2011 con el objetivo de excluir a los senadores, representantes a la cámara, representantes al Parlamento Andino, los gobernadores y el alcalde de Bogotá del conocimiento en única instancia del Consejo de Estado. De la misma manera, y reconociendo que la Ley 2080 de 2021 adicionó el artículo 149A en donde se regula la competencia del Consejo de Estado con garantía de doble conformidad al Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, se busca hacer una fórmula similar a la que se usó en esa ocasión.

Concretamente, se afianza el control del Consejo de Estado sobre estos funcionarios para que la Sección Quinta conozca en única instancia. Sin

²² La jurisprudencia ha considerado que, sobre providencias judiciales existen los siguientes defectos que pueden ser alegados por la persona accionante: (i) Defecto orgánica para impugnar la competencia de quien emite la decisión, (ii) defecto procedimental para controvertir vulneraciones respecto del procedimiento, (iii) defecto fáctico cuando se carecer de apoyo probatorio, (iv) Defecto material o sustantivo cuando se decide con fundamento en normas inexistentes, (v) error inducido cuando el juez es víctima de engaño por parte de terceros y con su decisión se afectan derechos, (vi) decisión de motivación cuando los servidores judiciales no dan cuenta de los supuestos fácticos y jurídicos de sus decisiones, (vii) desconocimiento del precedente cuando el operador judicial desconoce la posición consolidada sobre la materia que ha fijado el órgano de cierre y (viii) violación directa de la Constitución cuando se profiere una decisión judicial que lesiona principios, reglas y postulados señalados por la Constitución.

embargo, si la sentencia declarara la nulidad del acto de la elección o del llamamiento a ocupar la curul, se habilitaría el recurso de apelación para que quien decida sea la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, con exclusión de los consejeros que hayan participado en la decisión de primera instancia. Se toma esta fórmula siguiendo el numeral 2 del mencionado artículo en la cual habilita que la Sección Segunda conozca en única instancia para los procesos de nulidad y restablecimiento del derecho en donde se controvertan actos administrativos de carácter disciplinario contra funcionarios de elección popular.

III. CONCLUSIONES

Este proyecto de ley no busca otra cosa diferente a la materialización de una garantía constitucional para unos funcionarios dentro de un proceso judicial que aún no la contiene, incluso cuando para otros funcionarios de su misma naturaleza si se consagra. El remedio legal propuesto busca evitar que la palabra de un único juez sea la palabra definitiva y que se puedan cuestionar las consideraciones que tuvo ese juez para que otro juez pueda referirse.

Se han dado suficientemente razones de derecho para argumentar por qué debe ser reformado el régimen de los procesos de nulidad electoral en el caso de funcionarios públicos electos. Estas razones en esencia son tres: (i) porque es vulneratorio a la igualdad que para algunos que sobre algunos funcionarios si se consagra la doble instancia mientras que para otros no, (ii) porque no se están dando todas las garantías propias del derecho sancionador y esto vulnera el contenido del artículo 23.2 de la Convención Americana de Derechos Humanos que habla sobre los límites a los derechos políticos; y (iii) finalmente porque se está vulnerando una garantía de índole constitucional como lo es la garantía de impugnación, pues las vías actuales que se tienen para controvertir los procesos de nulidad electoral en única instancia son vías procesales debilitadas.

En tal sentido, se solicita al Congreso discutir y aprobar este proyecto con la garantía de que los aportes serán incorporados.

IV- PLIEGO DE MODIFICACIONES

Texto Radicado	Texto Propuesto para Primer Debate
<p>Artículo 3º. Adiciónese un numeral al artículo 149A de la Ley 1437 de 2011, el cuál quedará de la siguiente manera:</p> <p>Artículo 149A. Competencia del Consejo de Estado con garantía de doble conformidad. El Consejo de Estado conocerá de los siguientes asuntos:</p>	<p>Artículo 3º. Adiciónese un numeral al artículo 149A de la Ley 1437 de 2011, el cuál quedará de la siguiente manera:</p> <p>Artículo 149A. Competencia del Consejo de Estado con garantía de doble conformidad. El Consejo de Estado conocerá de los siguientes asuntos:</p>

Texto Radicado	Texto Propuesto para Primer Debate
<p>1. De la repetición que el Estado ejerza contra el Presidente de la República o quien haga sus veces, el Vicepresidente de la República, Congresistas, ministros del despacho, directores de departamento administrativo, Procurador General de la Nación, Contralor General de la República, Fiscal General de la Nación, magistrados de la Corte Suprema de Justicia, de la Corte Constitucional, del Consejo de Estado, del Consejo Superior de la Judicatura, de la Jurisdicción Especial para la Paz, miembros de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial, Registrador Nacional del Estado Civil, Auditor General de la República, magistrados de los tribunales superiores de distrito judicial, de los tribunales administrativos, de las comisiones seccionales de disciplina judicial, de los consejos seccionales de la judicatura, del Tribunal Superior Militar, y de los delegados de la Fiscalía General de la Nación o del Ministerio Público ante las autoridades judiciales señaladas en este numeral.</p> <p>En estos casos, la Sección Tercera, a través de sus subsecciones, conocerá en única instancia. Sin embargo, si la sentencia es condenatoria contra ella será procedente el recurso de apelación, el cual decidirá la Sala Plena de la Sección Tercera, con exclusión de los consejeros que hayan participado en la decisión de primera instancia.</p> <p>2. De los de nulidad y restablecimiento del derecho en que se controviertan actos administrativos de carácter disciplinario expedidos contra el Vicepresidente de la República o los Congresistas, sin importar el tipo de sanción.</p> <p>En este caso, la Sección Segunda, a través de sus subsecciones, conocerá en única instancia. Sin embargo, si la sentencia declara la legalidad de la sanción disciplinaria contra ella será procedente el recurso de apelación, el cual decidirá la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, con exclusión de los consejeros que hayan participado en la decisión de primera instancia.</p> <p>3. De los procesos de nulidad electoral del acto de elección o llamamiento a ocupar la curul, según el caso de los Senadores, de los Representantes a la Cámara, de los representantes al Parlamento Andino, de los gobernadores y del Alcalde Mayor de Bogotá.</p> <p>En este caso, la Sección Quinta conocerá en única instancia. Sin embargo, si la sentencia declara la nulidad del acto de elección o llamamiento a ocupar la curul del funcionario contra ella será procedente el recurso de apelación, el cual decidirá la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, con exclusión de los consejeros que hayan participado en la decisión de primera instancia.</p>	<p>1. De la repetición que el Estado ejerza contra el Presidente de la República o quien haga sus veces, el Vicepresidente de la República, Congresistas, ministros del despacho, directores de departamento administrativo, Procurador General de la Nación, Contralor General de la República, Fiscal General de la Nación, magistrados de la Corte Suprema de Justicia, de la Corte Constitucional, del Consejo de Estado, del Consejo Superior de la Judicatura, de la Jurisdicción Especial para la Paz, miembros de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial, Registrador Nacional del Estado Civil, Auditor General de la República, magistrados de los tribunales superiores de distrito judicial, de los tribunales administrativos, de las comisiones seccionales de disciplina judicial, de los consejos seccionales de la judicatura, del Tribunal Superior Militar, y de los delegados de la Fiscalía General de la Nación o del Ministerio Público ante las autoridades judiciales señaladas en este numeral.</p> <p>En estos casos, la Sección Tercera, a través de sus subsecciones, conocerá en única instancia. Sin embargo, si la sentencia es condenatoria contra ella será procedente el recurso de apelación, el cual decidirá la Sala Plena de la Sección Tercera, con exclusión de los consejeros que hayan participado en la decisión de primera instancia.</p> <p>2. De los de nulidad y restablecimiento del derecho en que se controviertan actos administrativos de carácter disciplinario expedidos contra el Vicepresidente de la República o los Congresistas, sin importar el tipo de sanción.</p> <p>En este caso, la Sección Segunda, a través de sus subsecciones, conocerá en única instancia. Sin embargo, si la sentencia declara la legalidad de la sanción disciplinaria contra ella será procedente el recurso de apelación, el cual decidirá la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, con exclusión de los consejeros que hayan participado en la decisión de primera instancia.</p> <p>3. De los procesos de nulidad electoral del acto de elección o llamamiento a ocupar la curul, según el caso de los Senadores, de los Representantes a la Cámara, de los representantes al Parlamento Andino, de los gobernadores y del Alcalde Mayor de Bogotá.</p> <p>En este caso, la Sección Quinta conocerá en primera instancia. Sin embargo, si Si la sentencia declara la nulidad del acto de elección o llamamiento a ocupar la curul del funcionario, contra ella será procedente el recurso de apelación, el cual decidirá la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, con exclusión de los consejeros que hayan participado en la decisión de primera instancia.</p>

V. IMPACTO FISCAL

Sobre el impacto fiscal de los proyectos de ley, indica la Ley 819 de 2003 “*por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones*”, en su artículo séptimo, que “*el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. Para estos propósitos, deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo*”, por lo que, en cumplimiento de dicho

requisito, en este apartado se explica los motivos por los que la iniciativa no cuenta con ningún tipo de impacto fiscal.

Sobre el particular, es menester señalar que esta iniciativa legislativa no genera nuevos costos al Estado, pues solo busca crear una doble instancia para una clase de funcionarios reorganizando las funciones y competencias del Consejo de Estado con sus capacidades actuales, sólo en determinados casos y sin que se generen nuevas obligaciones.

Adicionalmente, debe resaltarse que la Corte Constitucional en las Sentencias C-502 de 2007 y C-490 de 2011 ha señalado que el impacto fiscal no puede ser, en ningún caso, un obstáculo insuperable para el desarrollo de las propuestas legislativas, ni es necesariamente un requisito de trámite para

la aprobación de los proyectos, así como tampoco puede constituirse en una barrera para ejercer las funciones legislativas de los Congresistas. En conclusión, la presente iniciativa no modifica de ninguna manera las finanzas públicas ni contraviene el marco fiscal de mediano plazo, pues no requiere recursos públicos para su desarrollo.

VI. CONFLICTO DE INTERESES

De acuerdo a lo dispuesto en el artículo 291 de la Ley 5ª de 1992, modificado por la Ley 2003 de 2019, se indicarán las circunstancias o eventos que potencialmente pueden generar un conflicto de interés para los honorables Congresistas que discutan y decidan el presente proyecto de ley. De la misma manera, el artículo 286 de la norma mencionada, modificado a su vez por el artículo 1º de la Ley 2003 de 2019, define el conflicto de interés como la “*situación donde al discusión o votación de un proyecto de ley o acto legislativo, o artículo pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del Congresista*”.

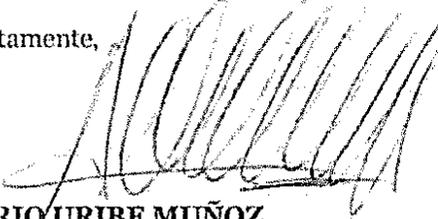
Así las cosas, nos permitimos señalar que esta iniciativa legislativa tiene carácter general pues establece indistintamente la consagración de un procedimiento de nulidad electoral que consagra la doble instancia para los funcionarios de elección popular para quienes a día de hoy no está consagrada sin importar bancada o partido político. No existe ningún provecho particular, actual y directo que evite que los Congresistas pueden actuar. Por lo que no se evidencia que las y los Congresistas puedan incurrir en eventuales conflictos de interés que les impida participar de la discusión y votación de este proyecto.

Lo anterior sin perjuicio de que las y los Congresistas deban examinar en cada caso en concreto, la existencia de posibles hechos generadores de conflictos de interés, en cuyo caso deberán declararlos oportunamente de conformidad con el artículo 286 de la Ley 5ª de 1992.

VII. PROPOSICIÓN

Por los argumentos expuestos anteriormente, presento ponencia positiva y solicito a los miembros de la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes dar primer debate y aprobar el Proyecto de Ley número 232 de 2025 Cámara, *por la cual se modifica la Ley 1437 de 2011 y se garantiza la doble instancia en los procesos de nulidad electoral a algunos servidores públicos de elección popular*, de acuerdo con el texto propuesto.

Atentamente,


ALIRIO URIBE MUÑOZ
Representante a la Cámara
Ponente único

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE

PROYECTO DE LEY NÚMERO 232 DE 2025 CÁMARA

por la cual se modifica la Ley 1437 de 2011 y se garantiza la doble instancia en los procesos de nulidad electoral a algunos servidores públicos de elección popular.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. Objeto. La presente ley tiene por objeto modificar la Ley 1437 de 2011 y garantizar la doble instancia en los procesos de nulidad electoral llevados en contra de algunos servidores públicos de elección popular.

Artículo 2º. Modifíquese el artículo 149 de la Ley 1437 de 2011, el cuál quedará de la siguiente manera:

Artículo 149. Competencia del Consejo de Estado en única instancia. El Consejo de Estado, en Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, por intermedio de sus secciones, subsecciones o salas especiales, con arreglo a la distribución de trabajo que el reglamento disponga, conocerá en única instancia de los siguientes asuntos:

1. De la nulidad de los actos administrativos expedidos por las autoridades del orden nacional, o por las personas o entidades de derecho privado que cumplan funciones administrativas en el mismo orden, salvo que se trate de actos de certificación o registro, respecto de los cuales la competencia está radicada en los tribunales administrativos.

2. De la nulidad del acto electoral que declare los resultados del referendo, el plebiscito y la consulta popular del orden nacional.

3. De la nulidad del acto de elección de los miembros de la junta directiva o consejo directivo de las entidades públicas del orden nacional, de los entes autónomos del orden nacional y de las comisiones de regulación. Se exceptúan aquellos regulados en el numeral 7, literal a), del artículo 152 de esta ley.

4. De la nulidad de los actos de elección expedidos por el Congreso de la República, sus Cámaras y sus comisiones, la Corte Suprema de Justicia, la Corte Constitucional, el Consejo Superior de la Judicatura, la junta directiva o consejo directivo de los entes autónomos del orden nacional y las comisiones de regulación. Igualmente, de la nulidad del acto de nombramiento del Viceprocurador General de la Nación, del Vicecontralor General de la República, del Vicesfiscal General de la Nación y del Vicedefensor del Pueblo.

5. De la nulidad de los actos de nombramiento de los representantes legales de las entidades públicas del orden nacional.

6. De los que se promuevan contra actos administrativos relativos a la nacionalidad y a la ciudadanía.

7. Del recurso de anulación contra laudos arbitrales proferidos en conflictos originados en contratos celebrados por una entidad pública, por las causales y dentro del término prescrito en las normas que rigen la materia. Contra la sentencia que resuelva este recurso, solo procederá el recurso de revisión.

Parágrafo. La Corte Suprema de Justicia conocerá de la nulidad contra los actos de elección y nombramiento efectuados por el Consejo de Estado, y aquellos respecto de los cuales el elegido o nombrado haya sido postulado por esta última corporación

Artículo 3°. Adiciónese un numeral al artículo 149A de la Ley 1437 de 2011, el cual quedará de la siguiente manera:

Artículo 149A. Competencia del Consejo de Estado con garantía de doble conformidad. El Consejo de Estado conocerá de los siguientes asuntos:

1. De la repetición que el Estado ejerza contra el Presidente de la República o quien haga sus veces, el Vicepresidente de la República, Congresistas, ministros del despacho, directores de departamento administrativo, Procurador General de la Nación, Contralor General de la República, Fiscal General de la Nación, magistrados de la Corte Suprema de Justicia, de la Corte Constitucional, del Consejo de Estado, del Consejo Superior de la Judicatura, de la Jurisdicción Especial para la Paz, miembros de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial, Registrador Nacional del Estado Civil, Auditor General de la República, magistrados de los tribunales superiores de distrito judicial, de los tribunales administrativos, de las comisiones seccionales de disciplina judicial, de los consejos seccionales de la judicatura, del Tribunal Superior Militar, y de los delegados de la Fiscalía General de la Nación o del Ministerio Público ante las autoridades judiciales señaladas en este numeral.

En estos casos, la Sección Tercera, a través de sus subsecciones, conocerá en única instancia. Sin embargo, si la sentencia es condenatoria contra ella será procedente el recurso de apelación, el cual decidirá la Sala Plena de la Sección Tercera, con exclusión de los consejeros que hayan participado en la decisión de primera instancia.

2. De los de nulidad y restablecimiento del derecho en que se controvertan actos administrativos de carácter disciplinario expedidos contra el Vicepresidente de la República o los Congresistas, sin importar el tipo de sanción.

En este caso, la Sección Segunda, a través de sus subsecciones, conocerá en única instancia. Sin embargo, si la sentencia declara la legalidad de la sanción disciplinaria contra ella será procedente el recurso de apelación, el cual decidirá la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, con exclusión de los consejeros que hayan participado en la decisión de primera instancia.

3. De los procesos de nulidad electoral del acto de elección o llamamiento a ocupar la curul, según el caso de los Senadores, de los Representantes a la Cámara, de los gobernadores y del Alcalde Mayor de Bogotá.

En este caso, la Sección Quinta conocerá en primera instancia. Si la sentencia declara la nulidad del acto de elección o llamamiento a ocupar la curul del funcionario contra ella será procedente el recurso de apelación, el cual decidirá la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, con exclusión de los consejeros que hayan participado en la decisión de primera instancia.

Artículo 4°. Vigencia. La presente ley comenzará a regir desde el 7 de agosto de 2026 y deroga todas las disposiciones que le son contrarias.

Atentamente,



ALIRIO URIBE MUÑOZ
Representante a la Cámara
Ponente único

CONTENIDO

Gaceta número 1808 - jueves, 24 de septiembre de 2025

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE ACTO LEGISLATIVO	Págs.
Proyecto de acto legislativo número 246 de 2025 Cámara, por medio del cual se armoniza la Constitución Política en materia de derechos políticos con respecto a lo dispuesto en la Convención Americana sobre Derechos Humanos.	1
PROYECTOS DE LEY	
Proyecto de ley número 362 de 2025 Cámara, por medio de la cual se establecen medidas para promover el uso y aprovechamiento turístico y sostenible de las aguas termominerales “termales” y se dictan otras disposiciones.	8
PONENCIAS	
Informe de ponencia positiva para primer debate texto propuesto al proyecto de ley número 232 de 2025 Cámara, por la cual se modifica la Ley 1437 de 2011 y se garantiza la doble instancia en los procesos de nulidad electoral a algunos servidores públicos de elección popular.	12