



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° 2003

Bogotá, D. C., martes, 21 de octubre de 2025

EDICIÓN DE 7 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

SENADO DE LA REPÚBLICA

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 295 DE 2025 SENADO

por medio de la cual se modifica la Ley 136 de 1994 y la Ley 2200 de 2022, estableciendo una incompatibilidad sobreviniente para alcaldes y gobernadores por parentesco con congresistas.

Bogotá D.C., 20 de octubre de 2025

Doctor
JULIO ELÍAS CHAGÚÍ FLÓREZ
Presidente
COMISIÓN PRIMERA SENADO
Senado de la República
Ciudad

Referencia: Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de Ley Nro. 295 de 2025 Senado "Por medio de la cual se modifica la Ley 136 de 1994 y la Ley 2200 de 2022, estableciendo una incompatibilidad sobreviniente para alcaldes y gobernadores por parentesco con congresistas"

Respetado señor presidente:

Atendiendo a la honrosa designación que se nos ha hecho, y en acatamiento del mandato constitucional, la Ley 5ta de 1992 y demás normas que la desarrollan, los abajo firmantes nos permitimos rendir Informe de Ponencia para Primer Debate en la Comisión Primera Constitucional Permanente del Honorable Senado de la República del Proyecto de Ley Nro. 295 de 2025 Senado "Por medio de la cual se modifica la Ley 136 de 1994 y la Ley 2200 de 2022, estableciendo una incompatibilidad sobreviniente para alcaldes y gobernadores por parentesco con congresistas"

En tal sentido, respetuosamente solicitamos proceder según el trámite previsto legal y constitucionalmente para tales efectos.

Cordialmente,

 ALEJANDRO CARLOS CHACÓN CAMARGO Coordinador Ponente	 ARIEL FERNANDO ÁVILA MARTÍNEZ Ponente
---	---

 JULIO ELÍAS CHAGÚÍ FLOREZ Ponente	 GERMÁN ALVIDES BLANCO ÁLVAREZ Ponente
 PALOMA VALENCIA LASERNA Ponente	 JORGE ENRIQUE BENETTI MARTELO Ponente
JULIÁN GALLO CUBILLOS Ponente	CARLOS ALBERTO BENAVIDES MORA Ponente

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NRO. 295 DE 2025 SENADO "POR MEDIO DE LA CUAL SE MODIFICA LA LEY 136 DE 1994 Y LA LEY 2200 DE 2022, ESTABLECIENDO UNA INCOMPATIBILIDAD SOBREVINIENTE PARA ALCALDES Y GOBERNADORES POR PARENTESCO CON CONGRESISTAS"

I. OBJETO DEL PROYECTO.

La presente ley tiene por objeto establecer expresamente en el ordenamiento jurídico colombiano la figura de la incompatibilidad sobreviniente aplicable a alcaldes y gobernadores cuando, durante el ejercicio de su mandato, sea inscrito o elegido como congresista su cónyuge, compañero o compañera permanente, o un pariente dentro del segundo grado de consanguinidad, primero de afinidad o único civil, en atención a que dichos mandatarios son quienes verdaderamente ostentan condiciones de poder mediante el ejercicio de sus facultades y atribuciones como máximas autoridades presupuestales, administrativas, civiles y políticas en los respectivos territorios.

Con esta iniciativa se busca impedir la captura del Estado y la reproducción hereditaria del poder político, evitando que alcaldes y gobernadores utilicen su autoridad territorial, recursos públicos, burocracia y capacidad contractual para favorecer indebidamente la elección de sus familiares al Congreso de la República. La creación de esta incompatibilidad sobreviniente cierra un vacío normativo que ha permitido que el poder territorial incida de manera desproporcionada en la competencia electoral nacional, generando ventajas indebidas, conflictos de interés y desequilibrios institucionales. De esta manera, se garantiza la separación funcional del poder, la autonomía entre los niveles territorial y legislativo y la protección efectiva de los principios constitucionales de moralidad administrativa, transparencia, igualdad y legitimidad democrática.

II. TRÁMITE DE LA INICIATIVA.

El Proyecto de Ley No. 295 de 2025 fue radicado ante la Secretaría General del Senado de la República el día 15 de octubre de 2025 por los Honorables Senadores Carlos Abraham Jiménez, Jahel Quiroga, León Fredy Muñoz, Alfredo Deluque, Fabian Diaz Plata, Ciro Ramírez Cortes, Nicolás Albeiro Echeverry, Carlos Benavides Mora, Richard Fuenantala, Juan Pablo Gallo, Aida Avella, Lidio García Turbay, Miguel Ángel Pinto, Berenice Bedoya, Catalina Pérez, Sonia Bernal, Paulino Riascos, Alex Flórez, Esmeralda Hernández, Jorge Benedetti, Didier Lobo, José Luis Pérez, Juan Carlos García, Esperanza Andrade, Jonathan Pulido, Martha Peralta, Julio Elias Vidal, Julio Elias Chagüí, Gustavo Moreno, Wilson Arias, Julio Cesar Estrada, Clara López, Norma Hurtado, Carlos Fernando Mota, Ariel Ávila Martínez; y los Honorables Representantes Katherine Miranda, Anibal Gustavo Hoyos, Diógenes Quintero, Jennifer Pedraza, Alfredo

Mondragón, David Racero Mayorca, Silvio Carrasquilla, Duvalier Sánchez, Heráclito Landinez, Álvaro Rueda Caballero, Gloria Ariszabaleta, Marelén Castillo Torres, Julio Cesar Triana, Erika Sánchez, Julián Peinado, Alejandro Ocampo y otras firmas. El proyecto fue publicado en la Gaceta 1963.

La iniciativa legislativa fue remitida a la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado de la República, donde se designó como ponentes, mediante Acta MD-10, a Alejandro Carlos Chacón Camargo (Coordinador), Ariel Fernando Ávila Martínez, Julio Elías Chagüí Flórez, Germán Alcides Blanco Álvarez, Paloma Valencia Laserna, Jorge Benedetti Martelo, Julián Gallo Cubillos y Carlos Alberto Benavides, otorgándoles un tiempo para rendir ponencia de quince (15) días.

III. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS.

a. EN DEFENSA DEL EQUILIBRIO DE PODERES.

El que coexiste de manera simultánea, dentro de un mismo núcleo familiar, un gobernador o alcalde en ejercicio del poder ejecutivo territorial y un congresista como máximo representante del poder legislativo, constituye una seria y palpable amenaza para el principio constitucional de separación de poderes. Este eje estructural de nuestros cimientos constitucionales, ampliamente desarrollado por la jurisprudencia de la Corte Constitucional, no es una formalidad teórica, sino una garantía destinada a evitar la concentración del poder y a preservar la independencia funcional entre quienes dictan las leyes y quienes las ejecutan.

Cuando el vínculo familiar une a quienes ejercen estas dos esferas del poder público, se rompe el equilibrio institucional diseñado por nuestra arquitectura constitucional. El gobernador o el alcalde, que detenta autoridad administrativa y manejo de recursos públicos en el territorio, puede llegar a incidir indebidamente en las decisiones legislativas a través de su pariente congresista, ya sea mediante el uso de la simple cercanía personal y/o familiar, y por qué no mediante presiones de índole política, intercambio de favores burocráticos, direccionamiento de partidas presupuestales o cooptación de decisiones de control político. En sentido inverso, el congresista también podría influir para blindar administraciones territoriales de cuestionamientos jurídicos y políticos, obstaculizar debates de control o condicionar normas en beneficio de intereses territoriales particulares.

Deviene sustancial recordar que, por ejemplo, a la luz de nuestro Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, los alcaldes y gobernadores en su calidad de representantes legales de las entidades territoriales son quienes ostentan en solitario la competencia tanto para ordenar y dirigir las licitaciones como para escoger al contratista. Obsérvese lo dispuesto por el artículo 11 de la Ley 80 de 1993:

"Artículo 11. De la competencia para dirigir licitaciones o concursos y para celebrar contratos estatales.

1. La competencia para ordenar y dirigir la celebración de licitaciones o concursos y para escoger contratistas será del jefe o representante de la entidad, según el caso.
(...)"

Esta relación de poder cruzado al interior de una familia anula la exigencia constitucional de imparcialidad y autonomía decisional de los servidores públicos. ¿Dónde queda la imparcialidad legislativa cuando las decisiones del Congreso pueden estar condicionadas por intereses familiares que coinciden con el ejercicio del poder territorial? ¿Cómo garantizar un control político serio cuando existe dependencia afectiva, patrimonial o política entre autoridad legislativa y la autoridad administrativa territorial?

Permitir esta situación es tanto como habilitar un puente directo para el tráfico de influencias entre ramas del poder público. No se trata de una sospecha abstracta; es un riesgo cierto que erosiona la legitimidad democrática, debilita la función de control político y al menos abre la puerta a prácticas clientelistas y de cooptación institucional. Por ello, la incompatibilidad sobreviniente propuesta por este proyecto no es un capricho legislativo: es una **medida preventiva** que, obligada a preservar el orden constitucional, impedir la captura privada de lo público y garantizar que ningún apellido sea más poderoso que la República.

b. PROHIBICIONES LEGALES PARA IMPEDIR LA INTERVENCIÓN POLÍTICA Y EL USO INDEBIDO DEL PODER TERRITORIAL POR PARTE DE ALCALDES Y GOBERNADORES

El legislador, consciente del riesgo que implica la utilización del poder público para fines particulares o electorales, ha establecido desde tiempo atrás restricciones claras a la participación en política de alcaldes y gobernadores. Estas prohibiciones responden a la necesidad de evitar a toda costa que las autoridades territoriales, en su calidad de depositarias del presupuesto público y de la dirección administrativa de los territorios, utilicen su poder para alterar el equilibrio democrático. Además de lo anterior, pretende con ello preservar la neutralidad institucional y proteger la moralidad administrativa como derecho e interés colectivo.

La Ley 617 de 2000 consagra prohibiciones expresas para los mandatarios territoriales. El artículo 31 señala que los gobernadores no pueden "tomar parte en las actividades de los partidos o movimientos políticos", mientras que el artículo 38 establece la misma prohibición para los alcaldes. Esta restricción demuestra que el legislador ha entendido históricamente que la intervención política de quienes ejercen autoridad territorial conlleva un riesgo de desviación del poder y vulneración de los principios constitucionales de igualdad y transparencia electoral.

"Artículo 31. De Las Incompatibilidades De Los Gobernadores. Los Gobernadores, así como quienes sean designados en su reemplazo no podrán:

- 1. Celebrar en su interés particular por sí o por interpuesta persona o en representación de otro, contrato alguno con el respectivo departamento, con sus entidades públicas o privadas que manejen o administren recursos públicos provenientes del mismo.**
- 2. Tomar parte en las actividades de los partidos o movimientos políticos, sin perjuicio de ejercer libremente el derecho al sufragio.**
- 3. Intervenir en cualquier forma, fuera del ejercicio de sus funciones, en la celebración de contratos con la administración pública.**
- 4. Intervenir, en nombre propio o ajeno, en procesos o asuntos, fuera del ejercicio de sus funciones, en los cuales tenga interés el departamento o sus entidades descentralizadas.**
- 5. Ser apoderado o gestor ante entidades o autoridades administrativas o jurisdiccionales del respectivo departamento, o que administren tributos, tasas o contribuciones del mismo.**
- 6. Desempeñar simultáneamente otro cargo o empleo público o privado.**
- 7. Inscribirse como candidato a cualquier cargo o corporación de elección popular durante el período para el cual fue elegido."** (Negrilla y subrayado fuera del texto original)

"Artículo 38. Incompatibilidades De Los Alcaldes. Los alcaldes, así como los que los reemplacen en el ejercicio del cargo no podrán:

- 1. Celebrar en su interés particular por sí o por interpuesta persona o en representación de otro, contrato alguno con el respectivo municipio, con sus entidades públicas o privadas que manejen o administren recursos públicos provenientes del mismo.**
 - 2. Tomar parte en las actividades de los partidos sin perjuicio de ejercer el derecho al sufragio.**
 - 3. Intervenir en cualquier forma, fuera del ejercicio de sus funciones, en la celebración de contratos con la administración pública.**
 - 4. Intervenir, en nombre propio o ajeno, en procesos o asuntos, fuera del ejercicio de sus funciones, en los cuales tenga interés el municipio, distrito, o sus entidades descentralizadas.**
 - 5. Ser apoderado o gestor ante entidades o autoridades administrativas o jurisdiccionales, o que administren tributos.**
 - 6. Desempeñar simultáneamente otro cargo o empleo público o privado.**
 - 7. Inscribirse como candidato a cualquier cargo de elección popular durante el período para el cual fue elegido.**
- Parágrafo. Lo dispuesto en el presente artículo se entiende sin perjuicio de las excepciones a las incompatibilidades de que tratan los literales a, b, c, y d. del artículo 46 de la Ley 136 de 1994. (Negrilla y subrayado fuera del texto original)*

Del mismo modo, la Ley 996 de 2005 reforzó este marco al prohibir que servidores públicos, especialmente alcaldes y gobernadores, presionen a sus subalternos, utilicen bienes públicos con fines proselitistas, modifiquen nóminas con fines electorales o participen en campañas durante procesos electorales. No se trata únicamente de proteger la competencia electoral, sino de impedir que el aparato administrativo se convierta en

<p>una maquinaria al servicio de intereses particulares o familiares, degradando la democracia.</p> <p><i>"Artículo 38. Prohibiciones Para Los Servidores Públicos. A los empleados del Estado les está prohibido:</i> <i>1. Acosar, presionar, o determinar, en cualquier forma, a subalternos para que respalden alguna causa, campaña o controversia política.</i> <i>2. Difundir propaganda electoral a favor o en contra de cualquier partido, agrupación o movimiento político, a través de publicaciones, estaciones oficiales de televisión y de radio o imprenta pública, a excepción de lo autorizado en la presente ley.</i> <i>3. Favorecer con promociones, bonificaciones, o ascensos indebidos, a quienes dentro de la entidad a su cargo participan en su misma causa o campaña política, sin perjuicio de los concursos que en condiciones públicas de igualdad e imparcialidad ofrezcan tales posibilidades a los servidores públicos.</i> <i>4. Ofrecer algún tipo de beneficio directo, particular, inmediato e indebido para los ciudadanos o para las comunidades, mediante obras o actuaciones de la administración pública, con el objeto de influir en la intención de voto.</i> <i>5. Aducir razones de "buen servicio" para despedir funcionarios de carrera.</i> <i>La infracción de alguna de las anteriores prohibiciones constituye falta gravísima.</i></p> <p><i>Parágrafo. Los gobernadores, alcaldes municipales y/o distritales, secretarios, gerentes y directores de entidades descentralizadas del orden municipal, departamental o distrital, dentro de los cuatro (4) meses anteriores a las elecciones, no podrán celebrar convenios interadministrativos para la ejecución de recursos públicos, ni participar, promover y destinar recursos públicos de las entidades a su cargo, como tampoco de las que participen como miembros de sus juntas directivas, en o para reuniones de carácter proselitista.</i></p> <p><i>Tampoco podrán inaugurar obras públicas o dar inicio a programas de carácter social en reuniones o eventos en los que participen candidatos a la Presidencia y Vicepresidencia de la República, el Congreso de la República, gobernaciones departamentales, asambleas departamentales, alcaldías y concejos municipales o distritales. Tampoco podrán hacerlo cuando participen voceros de los candidatos.</i></p> <p><i>No podrán autorizar la utilización de inmuebles o bienes muebles de carácter público para actividades proselitistas, ni para facilitar el alojamiento, ni el transporte de electores de candidatos a cargos de elección popular. Tampoco podrán hacerlo cuando participen voceros de los candidatos.</i></p> <p><i>La nómina del respectivo ente territorial o entidad no se podrá modificar dentro de los cuatro (4) meses anteriores a las elecciones a cargos de elección popular, salvo que se trate de provisión de cargos por faltas definitivas, con ocasión de muerte o renuncia irrevocable del cargo correspondiente debidamente aceptada, y en los casos de aplicación de las normas de carrera administrativa".</i></p> <p>Sin embargo, aun cuando existen estas prohibiciones, la práctica política nacional ha evidenciado un vacío normativo que ha permitido que el poder territorial se utilice como plataforma para consolidar estructuras políticas familiares que luego se proyectan al Congreso de la República. Aunque los alcaldes y gobernadores tienen restricciones para intervenir directamente en política, el ordenamiento jurídico no previó el escenario en que el ejercicio de ese poder pueda instrumentalizarse indirectamente para asegurar la</p>	<p>elección de familiares cercanos como congresistas, perpetuando así verdaderos clanes políticos que capturan el Estado y bloquean la alternancia democrática.</p> <p>Es precisamente este vacío el que pretende cerrar el presente proyecto de ley. No se trata de crear nuevas prohibiciones desde cero, sino de profundizar y fortalecer el régimen existente, incorporando una incompatibilidad sobreviniente que impida que alcaldes y gobernadores utilicen su inmenso poder territorial —presupuestal, burocrático y contractual— para favorecer electoralmente a cónyuges, hermanos, padres, hijos o familiares realmente cercanos aspirantes al Congreso de la República. De esta manera, el proyecto armoniza las restricciones constitucionales y legales existentes con el principio de transparencia democrática y con los fines esenciales del Estado previstos en el artículo 2º de la Constitución Política: garantizar la efectividad de los derechos y asegurar la vigencia de un orden justo.</p> <p>Así, como argumentamos a lo largo de este proyecto, esta iniciativa no restringe indebidamente la participación política, sino que actúa como una barrera legítima y constitucional frente al nepotismo electoral y la captura hereditaria del poder, desarrollando de forma coherente el principio de separación funcional de poderes y fortaleciendo la independencia entre el nivel territorial y el legislativo.</p> <p>c. GRADOS DE PARENTESCO QUE COMPROMETEN LA IMPARCIALIDAD PÚBLICA Y DAN LUGAR A LA INCOMPATIBILIDAD.</p> <p>La incompatibilidad que desarrolla este proyecto de ley se aplica únicamente frente a vínculos personales y familiares cuya proximidad genera un riesgo real y cierto de influencia indebida en el ejercicio de la función pública. El artículo 179 numeral 5 de la Constitución Política prohíbe el parentesco por la capacidad efectiva que estas relaciones tienen para alterar la independencia institucional, facilitar el tráfico de influencias y consolidar estructuras de poder familiares. Por ello, la medida se circunscribe de manera estricta a los vínculos definidos por el Constituyente como de mayor cercanía afectiva, patrimonial y política: el matrimonio o unión permanente; el parentesco en segundo grado de consanguinidad (padres, hijos, abuelos, hermanos, nietos); primer grado de afinidad (suegros, yernos y nueras) y único civil (padres adoptantes o hijos adoptivos). Estos vínculos, por su naturaleza, suponen una unidad de intereses familiares que puede comprometer la imparcialidad del servidor público y distorsionar el equilibrio democrático cuando la función pública se utiliza para favorecer carreras políticas dentro del mismo núcleo familiar.</p> <p>Como relatamos con anterioridad, estas relaciones cercanas no solo representan un posible conflicto de interés, sino que además ponen en riesgo el principio de separación funcional del poder, columna vertebral de nuestro Estado, al facilitar que decisiones públicas se vean condicionadas por intereses familiares antes que por criterios de</p>
<p>legalidad, imparcialidad o conveniencia general. Cuando un mismo núcleo familiar concentra simultáneamente poder en el ejecutivo territorial —a través de un alcalde o gobernador— y en el legislativo nacional —mediante un congresista— se rompe el equilibrio institucional previsto por la Constitución, se posibilita la interferencia indebida entre ramas del poder público y se habilita un escenario propicio para la captura familiar del Estado.</p> <p>Consideraron los ponentes que la restricción hasta el tercer grado de consanguinidad resulta excesivamente amplia y puede generar inhabilidades desproporcionadas que afectan el derecho fundamental a la participación política, sin que exista un riesgo real de captura institucional o interferencia indebida entre poderes. Se concluyó entonces que limitar la incompatibilidad al segundo grado de consanguinidad mantiene la finalidad de prevenir el nepotismo y la concentración del poder público en una sola familia, enfocándose únicamente en los vínculos familiares cercanos.</p> <p>Nótese que existen otras normas en el ordenamiento jurídico colombiano en las cuales la prohibición se extiende solamente hasta el segundo grado de consanguinidad, como lo son el artículo 292 de la constitución política de 1991 y el literal b del numeral 2 del artículo 8 de la Ley 80 de 1993.</p> <p><i>"Constitución Política 1991. Artículo 292. Los diputados y concejales y sus parientes dentro del grado que señale la ley no podrán formar parte de las juntas directivas de las entidades descentralizadas del respectivo departamento, distrito o municipio.</i></p> <p><i>No podrán ser designados funcionarios de la correspondiente entidad territorial los cónyuges o compañeros permanentes de los diputados y concejales, ni sus parientes en el <u>segundo grado de consanguinidad</u>, primero de afinidad o único civil".</i> (Negrilla y subrayado fuera del texto original).</p> <p>Ley 80 de 1993. Artículo 8. De las Inhabilidades e Incompatibilidades para Contratar: (...) <ol style="list-style-type: none"> 2. <i>Tampoco podrán participar en licitaciones o concursos ni celebrar contratos estatales con la entidad respectiva:</i> (...) <ol style="list-style-type: none"> b. <i>Las personas que tengan vínculos de parentesco, hasta el <u>segundo grado de consanguinidad</u>, segundo de afinidad o primero civil con los servidores públicos de los niveles directivo, asesor ejecutivo o con los miembros de la junta o consejo directivo, o con las personas que ejerzan el control interno o fiscal de la entidad contratante.</i>" (Negrilla y subrayado fuera del texto original). </p>	<p>d. CONTEXTO POLÍTICO COLOMBIANO Y NECESIDAD DE REGULACIÓN.</p> <p>En la práctica política colombiana, es frecuente que familiares cercanos de alcaldes o gobernadores sean inscritos o elegidos como congresistas durante el período de ejercicio del mandatarío territorial. Tal situación genera una asimetría democrática, pues el acceso al poder legislativo se ve influido por el poder local, las redes de contratación, la visibilidad institucional y el control presupuestal que detentan los ejecutivos territoriales lo cual puede influir en las elecciones al congreso.</p> <p>e. NATURALEZA Y ALCANCE DE LA INCOMPATIBILIDAD SOBREVINIENTE.</p> <p>La incompatibilidad sobreviniente es una figura reconocida en el derecho administrativo colombiano (por ejemplo, la Ley 1952 de 2019, Código General Disciplinario en su artículo 41 establece inhabilidades sobrevinientes en caso de destitución o suspensión). Se trata de una prohibición dirigida a quien ya ostenta una función pública o una determinada calidad. Esto es, impiden ejercer simultáneamente otras actividades, cargos o funciones que puedan entrar en conflicto con su rol principal.</p> <p>La Corte Constitucional en sentencia C - 179 de 2005 definió las incompatibilidades como:</p> <p><i>"(...) una prohibición dirigida al titular de una función pública a quien, por ese hecho, se le impide ocuparse de ciertas actividades o ejercer, simultáneamente, las competencias propias de la función que desempeña y las correspondientes a otros cargos o empleos, en guarda del interés superior que puede verse afectado por una indebida acumulación de funciones o por la confluencia de intereses poco conciliables y capaces (...)"</i></p> <p>La incompatibilidad que la presente iniciativa legislativa condensa en nuestro ordenamiento jurídico obliga a que el servidor público (alcalde o gobernador) decida entre continuar en su cargo o renunciar si prefiere la aspiración de su pariente al congreso, en caso contrario le sobreviene la incompatibilidad.</p> <p>A diferencia de las incompatibilidades, las inhabilidades por su parte son una barrera de entrada, una circunstancia previa que descalifica a una persona para acceder a un cargo o contrato. La Corte Constitucional definió las inhabilidades en la misma sentencia C - 179 de 2005 al indicar:</p>

"(...) aquellas circunstancias creadas por la Constitución o la ley que impiden o imposibilitan que una persona sea elegida, o designada para un cargo público y, en ciertos casos, impiden que la persona que ya viene vinculada al servicio público continúe en él; y tienen como objetivo primordial lograr la moralización, idoneidad, probidad, imparcialidad y eficacia de quienes van a ingresar o ya están desempeñando empleos públicos."

Asimismo, el Consejo de Estado en su jurisprudencia (Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta sentencia del 3 de septiembre de 1998, C.P. Miren de la Lombana de Magyaroff), afirmó que las inhabilidades

"(...) son conductas o circunstancias anteriores a la elección, que la ley considera vician la misma", mientras que las incompatibilidades (...) son todas aquellas actuaciones que le está prohibido realizar al funcionario durante el desempeño del cargo o con posterioridad, so pena de quedar sometido al régimen disciplinario correspondiente; no pueden aducirse como fundamento de nulidad de una elección sin que haya otra norma que así lo señale porque no son anteriores a la misma"

f. JURISPRUDENCIA Y DESARROLLO APLICABLE.

La Corte Constitucional ha reconocido que la finalidad de las restricciones por parentesco no es sancionar el vínculo familiar, sino evitar el abuso de poder derivado de la posición pública.

En la Sentencia C-903 de 2008, la Corte precisó que la inhabilidad o incompatibilidad fundada en parentesco debe interpretarse a la luz del principio de moralidad administrativa y de la necesidad de preservar la independencia de los cargos públicos.

Igualmente, el Consejo de Estado, en Sentencia de Unificación del 26 de marzo de 2015, radicado 11001032800020140003400, sostuvo que el objetivo de estas disposiciones es evitar la concentración del poder político en manos de pocas familias, eliminando el nepotismo como forma de acceso al poder público.

g. FUNDAMENTO NORMATIVO DE LA AUTORIDAD CIVIL, POLÍTICA Y ADMINISTRATIVA.

Los artículos 303 y 314 de la Constitución Política determinan que los gobernadores y alcaldes son jefes de la administración territorial y representantes legales del Estado en el respectivo ámbito. Por tanto, ejercen simultáneamente autoridad civil, política y administrativa, con capacidad de incidir en la administración, la contratación pública, la dirección institucional y la orientación política del territorio.

"**Artículo 303.** En cada uno de los departamentos habrá un **Gobernador** que será jefe de la administración seccional y representante legal del departamento; el gobernador será agente del Presidente de la República para el mantenimiento del orden público y para la ejecución de la política económica general, así como para aquellos asuntos que mediante convenios la Nación acuerde con el departamento. Los gobernadores serán elegidos popularmente para periodos institucionales de cuatro (4) años y no podrán ser reelegidos para el periodo siguiente.

La ley fijará las calidades, requisitos, inhabilidades e incompatibilidades de los gobernadores; reglamentará su elección; determinará sus faltas absolutas y temporales; y la forma de llenar estas últimas y dictará las demás disposiciones necesarias para el normal desempeño de sus cargos.

Siempre que se presente falta absoluta a más de dieciocho (18) meses de la terminación del periodo, se elegirá gobernador para el tiempo que reste. En caso de que faltare menos de dieciocho (18) meses, el Presidente de la República designará un Gobernador para lo que reste del periodo, respetando el partido, grupo político o coalición por el cual fue inscrito el gobernador elegido".

"**Artículo 314.** En cada municipio habrá un **alcalde**, jefe de la administración local y representante legal del municipio, que será elegido popularmente para periodos institucionales de cuatro (4) años, y no podrá ser reelegido para el periodo siguiente.

Siempre que se presente falta absoluta a más de dieciocho (18) meses de la terminación del periodo, se elegirá alcalde para el tiempo que reste. En caso de que faltare menos de dieciocho (18) meses, el gobernador designará un alcalde para lo que reste del periodo, respetando el partido, grupo político o coalición por el cual fue inscrito el alcalde elegido.

El presidente y los gobernadores, en los casos taxativamente señalados por la ley, suspenderán o destituirán a los alcaldes.

La ley establecerá las sanciones a que hubiere lugar por el ejercicio indebido de esta atribución".

IV. PLIEGO DE MODIFICACIONES.

TEXTO DEL PROYECTO DE LEY RADICADO	TEXTO PROPUESTO A PRIMER DEBATE EN LA COMISIÓN PRIMERA DE SENADO	JUSTIFICACIÓN
<p>Artículo 2º. Adiciónese un artículo nuevo a la Ley 136 de 1994, así:</p> <p>"Artículo 96A. Incompatibilidad sobreviniente por parentesco con congresistas. Se configura incompatibilidad sobreviniente cuando, durante el ejercicio del cargo de alcalde, su cónyuge, compañero o compañera permanente, o un pariente dentro del tercer grado de consanguinidad, primero de afinidad o único civil, sea inscrito, elegido o tome posesión como congresista".</p>	<p>Artículo 2º. Adiciónese un artículo nuevo a la Ley 136 de 1994, así:</p> <p>"Artículo 96A. Incompatibilidad sobreviniente por parentesco con congresistas. Se configura incompatibilidad sobreviniente cuando, durante el ejercicio del cargo de alcalde, su cónyuge, compañero o compañera permanente, o un pariente dentro del tercer grado de consanguinidad, primero de afinidad o único civil, sea inscrito, elegido o tome posesión como congresista".</p>	<p>La restricción hasta el tercer grado de consanguinidad resulta excesivamente amplia y puede generar inhabilidades desproporcionadas que afectan el derecho fundamental a la participación política, sin que exista un riesgo real de captura institucional o interferencia indebida entre poderes. Limitar la incompatibilidad al segundo grado de consanguinidad mantiene la finalidad de prevenir el nepotismo y la concentración del poder público en una sola familia, enfocándose únicamente en los vínculos familiares cercanos.</p> <p>Nótese que existen otras normas en el ordenamiento jurídico colombiano en las cuales la prohibición se extiende solamente hasta el segundo grado de consanguinidad, como lo son el artículo</p>

		292 de la constitución política de 1991 y el literal b del numeral 2 del artículo 8 de la Ley 80 de 1993.
<p>Artículo 3º. Adiciónese un artículo nuevo a la Ley 2200 de 2022, así:</p> <p>"Artículo 113A. Incompatibilidad sobreviniente por parentesco con congresistas. Se configura incompatibilidad sobreviniente cuando, durante el ejercicio del cargo de gobernador, su cónyuge, compañero o compañera permanente, o un pariente dentro del tercer grado de consanguinidad, primero de afinidad o único civil, sea inscrito, elegido o tome posesión como congresista".</p>	<p>Artículo 3º. Adiciónese un artículo nuevo a la Ley 2200 de 2022, así:</p> <p>"Artículo 113A. Incompatibilidad sobreviniente por parentesco con congresistas. Se configura incompatibilidad sobreviniente cuando, durante el ejercicio del cargo de gobernador, su cónyuge, compañero o compañera permanente, o un pariente dentro del tercer grado de consanguinidad, primero de afinidad o único civil, sea inscrito, elegido o tome posesión como congresista".</p>	<p>La restricción hasta el tercer grado de consanguinidad resulta excesivamente amplia y puede generar inhabilidades desproporcionadas que afectan el derecho fundamental a la participación política, sin que exista un riesgo real de captura institucional o interferencia indebida entre poderes. Limitar la incompatibilidad al segundo grado de consanguinidad mantiene la finalidad de prevenir el nepotismo y la concentración del poder público en una sola familia, enfocándose únicamente en los vínculos familiares cercanos.</p> <p>Nótese que existen otras normas en el ordenamiento jurídico colombiano en las cuales la prohibición se extiende solamente hasta el segundo grado de consanguinidad, como lo son el artículo</p>

		política de 1991 y el literal b del numeral 2 del artículo 8 de la Ley 80 de 1993.
--	--	--

V. CONFLICTO DE INTERÉS.

Se advierte que el presente Proyecto de Ley es de carácter general, sin embargo, en cumplimiento de la Ley 2003 de 2019, se hace la salvedad de que corresponde a la esfera privada de cada uno de los congresistas el examen del contenido de la presente iniciativa legislativa, y de otros elementos que puedan derivarse o entenderse como generadores de conflicto de interés contemplados en el artículo 286 de la Ley 5 de 1992.

Por lo anterior, lo aquí advertido no exonera a cada uno de los congresistas de examinar minuciosamente posibles conflictos de interés para conocer y votar este proyecto, y en caso de existir algún conflicto, su responsabilidad de manifestarlo al Congreso de la República, durante el trámite de este.

VI. IMPACTO FISCAL.

El artículo 7 de la Ley 819 de 2003 ordena:

"Artículo 7o. Análisis del impacto fiscal de las normas. En todo momento, 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.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en cualquier tiempo durante el respectivo trámite en el Congreso de la República, deberá rendir su concepto frente a la consistencia de lo dispuesto en el inciso anterior. En ningún caso este concepto podrá ir en contravía del Marco Fiscal de Mediano Plazo. Este informe será publicado en la Gaceta del Congreso.

Los proyectos de ley de iniciativa gubernamental, que planteen un gasto adicional o una reducción de ingresos, deberá contener la correspondiente fuente sustitutiva por disminución de gasto o aumentos de ingresos, lo cual deberá ser analizado y aprobado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

En las entidades territoriales, el trámite previsto en el inciso anterior será surtido ante la respectiva Secretaría de Hacienda o quien haga sus veces". (Negrilla y subrayado fuera del texto original).

JULIÁN GALLO CUBILLOS Ponente	CARLOS ALBERTO BENAVIDES MORA Ponente
----------------------------------	--

Con respecto a la anterior normativa, resulta conveniente precisar que el presente proyecto de ley no es una iniciativa legislativa que "ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios".

VII. PROPOSICIÓN.

Con fundamento en las anteriores consideraciones, presentamos **PONENCIA POSITIVA** y de manera respetuosa solicitamos a la Comisión Primera Constitucional Permanente dar primer debate, con la finalidad de aprobar, el Proyecto de Ley Nro. 295 de 2025 Senado "Por medio de la cual se modifica la Ley 136 de 1994 y la Ley 2200 de 2022, estableciendo una incompatibilidad sobreviniente para alcaldes y gobernadores por parentesco con congresistas", en el texto propuesto.

Cordialmente,

 ALEJANDRO CARLOS CHACÓN CAMARGO Coordinador Ponente	 ARIEL FERNANDO ÁVILA MARTÍNEZ Ponente
 JULIO ELÍAS CHAGUÍ FLOREZ Ponente	 GERMÁN ALCIDES BLANCO ÁLVAREZ Ponente
 PALOMA VALENCIA LASERNA Ponente	 JORGE ENRIQUE BENETTI MARTELO Ponente

VIII. TEXTO PROPUESTO A PRIMER DEBATE.

PROYECTO DE LEY NRO. 295 DE 2025 SENADO "POR MEDIO DE LA CUAL SE MODIFICA LA LEY 136 DE 1994 Y LA LEY 2200 DE 2022, ESTABLECIENDO UNA INCOMPATIBILIDAD SOBREVINIENTE PARA ALCALDES Y GOBERNADORES POR PARENTESCO CON CONGRESISTAS"

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

Artículo 1º. Objeto. La presente ley tiene por objeto modificar la Ley 136 de 1994 y la Ley 2200 de 2022 con el fin de establecer una incompatibilidad sobreviniente aplicable a alcaldes y gobernadores derivada del parentesco con congresistas.

Artículo 2º. Adiciónese un artículo nuevo a la Ley 136 de 1994, así:


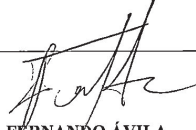
"Artículo 96A. Incompatibilidad sobreviniente por parentesco con congresistas. Se configura incompatibilidad sobreviniente cuando, durante el ejercicio del cargo de alcalde, su cónyuge, compañero o compañera permanente, o un pariente dentro del segundo grado de consanguinidad, primero de afinidad o único civil, sea inscrito, elegido o tome posesión como congresista".

Artículo 3º. Adiciónese un artículo nuevo a la Ley 2200 de 2022, así:

"Artículo 113A. Incompatibilidad sobreviniente por parentesco con congresistas. Se configura incompatibilidad sobreviniente cuando, durante el ejercicio del cargo de gobernador, su cónyuge, compañero o compañera permanente, o un pariente dentro del segundo grado de consanguinidad, primero de afinidad o único civil, sea inscrito, elegido o tome posesión como congresista".

Artículo 4º. Vigencia. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Cordialmente,

 ALEJANDRO CARLOS CHACÓN CAMARGO Coordinador Ponente	 ARIEL FERNANDO ÁVILA MARTÍNEZ Ponente
--	---

 JULIO ELÍAS CHAGÚ FLOREZ Ponente	 GERMÁN ALCIDES BLANCO ÁLVAREZ Ponente
 PALOMA VALENCIA LASERNA Ponente	 JORGE ENRIQUE BENETTI MARTELO Ponente
JULIÁN GALLO CUBILLOS Ponente	CARLOS ALBERTO BENAVIDES MORA Ponente

CONCEPTOS JURÍDICOS

CONCEPTO JURÍDICO MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO PROYECTO DE LEY NÚMERO 04 DE 2025 SENADO

por la cual se reglamentan las cabalgatas y se salvaguardan la vida y la integridad de las personas y de los animales; el orden público; la seguridad y la convivencia ciudadana.



2. Despacho del Viceministro General

Honorable Presidente
EDGAR DIAZ CONTRERAS
 Comisión Quinta
 Senado de la República
CONGRESO DE LA REPÚBLICA
 Carrera 7 No. 8 – 68. Edificio Nuevo del Congreso
 Bogotá D.C.,


 Radicado: 2-2025-065110
 Bogotá D.C., 21 de octubre de 2025 09:20

Radicado entrada
 No. Expediente 51907/2025/OFI

Asunto: Comentarios al texto publicado del Proyecto de Ley 004 de 2025 Senado, "Por la cual se reglamentan las cabalgatas y se salvaguardan la vida y la integridad de las personas y de los animales; el orden público; la seguridad y la convivencia ciudadana" Gaceta de publicación Nro. 1280 de 1 de agosto de 2025

Respetado Presidente:

En atención a lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley 819 de 20031, este Ministerio presenta el concepto correspondiente respecto del proyecto de Ley 004 de 2025 Senado2, en los siguientes términos:

El presente proyecto de ley tiene por objeto reglamentar las cabalgatas en el territorio nacional con el fin de salvaguardar la vida e integridad de las personas y de los animales, así como garantizar el orden público, la seguridad y la convivencia ciudadana.

Se informa que revisado el contenido normativo del citado proyecto, en la versión publicada de acuerdo con a Gaceta del asunto no hay comentarios respecto de normas que implique un impacto fiscal ni presupuestal en el marco del gasto de mediano plazo derivados de su aprobación y eventual implementación3. Por lo anterior, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público emite concepto favorable a la ponencia propuesta. Así mismo, se solicita se tengan en cuenta las consideraciones expuestas en este documento para las deliberaciones legislativas de las respectivas ponencias que se propongan en adelante.

Cordialmente,

CARLOS EMILIO BETANCOURT GALEANO
 Viceministro General
 Ministerio de Hacienda y Crédito Público
 SFIIT-DAF

Elaboró: Katherin Diaz Vellia - OAJ
Revisó: María Angelica Bustillo Adachi - OAJ
Revisó: Camilo Gutierrez - VG
Aprobó: Rosa Dory Chaparro Espinosa - OAJ

1 Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.
 2 "por la cual se reglamentan las cabalgatas y se salvaguardan la vida y la integridad de las personas y de los animales; el orden público; la seguridad y la convivencia ciudadana"
 3 Oficio No. 2-2025-016762 de 30/09/2025 SFIIT-DAF

CONTENIDO

Gaceta número 2003 - martes, 21 de octubre de 2025

SENADO DE LA REPÚBLICA

PONENCIAS

Págs.

Informe de ponencia para primer debate al proyecto de ley número 295 de 2025 Senado, por medio de la cual se modifica la Ley 136 de 1994 y la Ley 2200 de 2022, estableciendo una incompatibilidad sobreviniente para alcaldes y gobernadores por parentesco con congresistas.....	1
--	---

CONCEPTOS JURÍDICOS

Concepto jurídico Ministerio de Hacienda y Crédito Público Proyecto de ley número 04 de 2025 Senado, por la cual se reglamentan las cabalgatas y se salvaguardan la vida y la integridad de las personas y de los animales; el orden público; la seguridad y la convivencia ciudadana.....	6
--	---