



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXV - N° 462

Bogotá, D. C., miércoles, 13 de mayo de 2026

EDICIÓN DE 28 PÁGINAS

DIRECTORES:

DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariassenado.gov.co

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

INFORME PONENCIA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 471 DE 2025 CÁMARA

por medio del cual se reconoce a las Artes Marciales Mixtas (MMA) como disciplina deportiva en Colombia y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., mayo de 2026

Honorable Representante

CAMILO ESTEBAN ÁVILA MORALES

Presidente Comisión Séptima

Cámara de Representantes

Ciudad

Referencia: Ponencia para primer debate del Proyecto de Ley número 471 de 2025 Cámara, por medio del cual se reconoce a las Artes Marciales Mixtas (MMA) como disciplina deportiva en Colombia y se dictan otras disposiciones.

Respetado Presidente.

En cumplimiento de la designación realizada por la Mesa Directiva de la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes, por medio del presente escrito me permito rendir informe de ponencia para primer debate al proyecto de ley de la referencia.

i. TRÁMITE DE LA INICIATIVA

El pasado 18 de noviembre de 2025 fue radicado en la Secretaría General de la Cámara de Representantes, el Proyecto de Ley número 471 de 2025 y publicado en la *Gaceta del Congreso* número 110 de 2026. La iniciativa tiene como autores a los honorables Representantes *Óscar Hernán Sánchez, Héctor David Chaparro, Hugo Alfonso Archila, Germán Rogelio Rozo y Juan Camilo Londoño.*

Le Mesa Directiva de la Comisión Séptima Constitucional de la Cámara de Representantes, mediante oficio CSCP 3.7-150-26 del 29 de abril del año en curso, designó como ponente al Representante *Héctor David Chaparro.*

ii. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

Este proyecto de ley tiene por objetivo otorgar el reconocimiento a las Artes Marciales Mixtas (MMA) como una disciplina deportiva susceptible de vinculación al Sistema Nacional del Deporte, y ordenar al Ministerio del Deporte adelantar el proceso técnico y administrativo necesario para su eventual incorporación formal, de acuerdo con lo establecido en la normatividad vigente. Asimismo se disponen algunas medidas para que el Gobierno nacional impulse, promueva la práctica y el desarrollo de este deporte.

iii. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO DE LEY

Las Artes Marciales Mixtas (MMA) han tenido un crecimiento constante en Colombia, evidenciado por la creación de academias, ligas y la participación destacada de atletas colombianos en eventos internacionales como UFC, Bellator, LUX y otras organizaciones. Sin embargo, su falta de reconocimiento oficial como deporte ha limitado el acceso a recursos estatales, el respaldo institucional y la protección legal de los deportistas.

Este proyecto busca que las Artes Marciales Mixtas (MMA) en Colombia pase más allá de una práctica física a un deporte competitivo y regulado tanto para practicantes amateur como para atletas profesionales que, pese a las dificultades normativas, han posicionado a Colombia en el panorama internacional de esta disciplina.

La propuesta normativa se fundamenta en la Ley 181 de 1995, el Decreto número 1228 de 1995, el Decreto número 1085 de 2015, y demás normas que regulan el deporte, la recreación y la actividad física en el país.

MARCO NORMATIVO

Es menester analizar el ámbito normativo aplicable al presente asunto, es por esto que resulta de pertinente traer a colación lo establecido en el artículo 52 de la Constitución Política que fue modificado por el artículo 1° del Acto Legislativo número 02 del 2000, el cual quedó así:

“(…) El ejercicio del deporte, sus manifestaciones recreativas, competitivas y autóctonas tienen como función la formación integral de las personas, preservar y desarrollar una mejor salud en el ser humano.

El deporte y la recreación, forman parte de la educación y constituyen gasto público social.

Se reconoce el derecho de todas las personas a la recreación, a la práctica del deporte y al aprovechamiento del tiempo libre.

El Estado fomentará estas actividades e inspeccionará, vigilará y controlará las organizaciones deportivas y recreativas cuya estructura y propiedad deberán ser democráticas”.

Ahora bien, de acuerdo con lo anterior se evidencia que en distintas oportunidades la Corte Constitucional y el Consejo de Estado se ha referido al deporte indicando que es fundamental la recreación y el deporte. Las siguientes son las sentencias que más se destacan en este ámbito:

Sentencia T-242/16 de la Corte Constitucional con Magistrada Ponente Gloria Stella Ortiz Delgado: *“La jurisprudencia de esta Corte ha establecido que el derecho fundamental al deporte: (i) es indispensable para que el individuo desarrolle su vida dignamente; (ii) se relaciona con los derechos al libre desarrollo de la personalidad, a la educación, a la libre asociación, a la salud y al trabajo; (iii) conlleva las obligaciones correlativas a cargo del Estado, de fomentar el deporte y velar porque su práctica se lleve a cabo de conformidad con principios legales y constitucionales; y (iv) se garantiza también a través de las organizaciones deportivas y recreativas, las cuales constituyen medios eficaces para la realización de los fines sociales y de los derechos constitucionales de las personas”.*

Sentencia con Radicado 68001-23-15-000-2003-01472 01(AP) del Consejo de Estado con Consejero Ponente Mauricio Fajardo Gómez: *“Tenerse en cuenta que la Constitución Política de Colombia incorpora el derecho a “la recreación, a la práctica del deporte y al aprovechamiento del tiempo libre” dentro del capítulo “[D]e los derechos sociales, económicos y culturales” y que la Ley 181 de 1995 lo califica como un “derecho social”. De acuerdo con lo anterior, el derecho al deporte y a la recreación ha merecido la calificación de derecho*

social y de derecho fundamental por conexidad con otros derechos de esta stirpe”.

A su vez, se observa que mediante la Ley 181 de 1995 se incentivó el fomento del deporte, la recreación, el aprovechamiento del tiempo libre y la Educación Física y se crea el Sistema Nacional del Deporte.

En lo que se refiere al tema en específico de la Artes Marciales Mixtas o MMA, se avizora que no existe reglamentación o pronunciamientos jurisprudenciales, ya que es un deporte relativamente nuevo y en desarrollo. La situación jurídica se aborda a través de la aplicación de normas generales sobre lesiones personales, donde el uso de técnicas de MMA podría ser considerado un agravante si se demuestra un abuso de superioridad o una desproporción de las fuerzas en un ataque. El deporte en sí se rige por normativas de organizaciones como la OCAMM (Asociación Colombiana de Artes Marciales Mixtas) y la futura inclusión en federaciones y eventos deportivos como los Juegos Olímpicos.

ÁMBITO DE APLICACIÓN

La presente ley se aplica en todo el territorio nacional de la República de Colombia y cubre a todas las personas naturales y jurídicas que practiquen, organicen, promuevan o regulen las Artes Marciales Mixtas (MMA), tanto en el ámbito amateur como profesional.

Será de obligatorio cumplimiento para:

- El Ministerio del Deporte, como entidad encargada de la inspección, vigilancia y control del Sistema Nacional del Deporte.
- La Federación Colombiana de Artes Marciales Mixtas (Fecamm), las ligas departamentales, clubes deportivos y demás organizaciones dedicadas a la práctica, enseñanza y competencia de las MMA.
- Los deportistas, entrenadores, jueces, árbitros, médicos deportivos y promotores que participen en actividades relacionadas con esta disciplina.
- Las entidades territoriales, en lo concerniente al apoyo, promoción y desarrollo de las MMA en sus jurisdicciones.

En consecuencia, las disposiciones contenidas en esta ley se aplicarán en los niveles local, departamental y nacional, dentro del marco del Sistema Nacional del Deporte y conforme a la reglamentación que expida el Gobierno nacional.

IMPORTANCIA DEL RECONOCIMIENTO

- SUICIDIO EN COLOMBIA

De acuerdo con los datos del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, durante el año 2024 se registraron 2.984 suicidios en Colombia, de los cuales 2.391 correspondieron a hombres y 582 a mujeres, mientras que 11 casos quedaron sin identificar en cuanto al sexo.

Estas cifras revelan una ligera reducción del 5,1 % respecto al año 2023, cuando se reportaron

3.145 casos. Sin embargo, aunque la disminución es estadísticamente marginal, el número de muertes autoinfligidas sigue siendo alarmante y persistente dentro del panorama nacional.

El suicidio continúa afectando principalmente a la población masculina, que representa el 80,1 % del total de los casos, frente a un 19,5 % de mujeres.

Esta proporción mantiene la tendencia histórica observada en Colombia y en otros países, donde los hombres presentan una mayor letalidad en los intentos suicidas.

Diversos estudios asocian esta diferencia con factores socioculturales como la dificultad de los hombres para expresar emociones, el consumo de sustancias psicoactivas, y la menor búsqueda de apoyo psicológico o institucional’.

https://www.medicinalegal.gov.co/documents/20143/1003294/Boletin_diciembre_2024.pdf?utm

Muertes violentas según sexo.
Colombia, comparativo, años 2023* y 2024* (enero - diciembre)

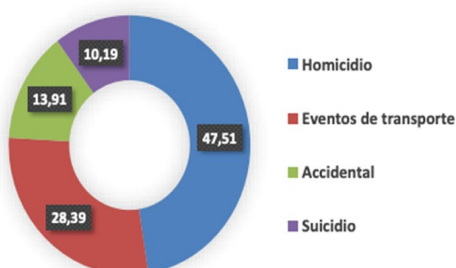
Manera de Muerte	Año 2023*				Año 2024*			
	Hombre	Mujer	Indeter.	Total	Hombre	Mujer	Indeter.	Total
Homicidio	13.030	992	11	14.033	12.890	1.017	10	13.917
Eventos de transporte	6.967	1.471	2	8.440	6.829	1.486	-	8.315
Accidental	3.121	633	1	3.755	3.179	894	1	4.074
Suicidio	2.445	700	-	3.145	2.401	582	1	2.984
Total	25.563	3.796	14	29.373	25.299	3.979	12	29.290

Fuente: Boletín Estadístico mensual – Grupo Centro de Referencia Nacional sobre Violencia GCERIN del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses

El suicidio ocupa el cuarto lugar entre las causas de muerte violenta en 2024, con una participación del 10,19 % del total nacional (según el gráfico de proporción). Aunque los homicidios y los eventos de transporte concentran la mayoría de los casos, el suicidio sigue siendo una problemática de salud pública significativa, especialmente por su relación directa con trastornos mentales y la ausencia de atención oportuna.

Si se compara con el año 2023, la proporción de suicidios dentro de las muertes violentas se mantiene estable, lo que indica que no se han producido cambios sustanciales en la tendencia general pese a las campañas institucionales de prevención.

Porcentaje muertes violentas según manera.
Colombia, año 2024* (enero - diciembre)



Fuente: Boletín Estadístico mensual – Grupo Centro de Referencia Nacional sobre Violencia

GCERIN del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses

Al analizar su distribución por grupos de edad, se observa que el mayor número de casos se concentra entre los 18 y los 44 años, etapa considerada como de mayor productividad laboral, formación familiar y presión social.

Este dato revela una preocupante realidad: el suicidio afecta con especial intensidad a personas jóvenes y en edad productiva, posiblemente relacionadas con factores como desempleo, inestabilidad económica, rupturas afectivas, presión académica o laboral, y dificultades en la gestión emocional.

Este dato revela una preocupante realidad: el suicidio afecta con especial intensidad a personas jóvenes y en edad productiva, posiblemente relacionadas con factores como desempleo, inestabilidad económica, rupturas afectivas, presión académica o laboral, y dificultades en la gestión emocional.

Muertes violentas según grupo de edad y manera de muerte.
Colombia, año 2024* (enero - diciembre)

Grupo de edad	Homicidio	Eventos de transporte	Accidental	Suicidio	Total
(00 a 04)	38	46	176	-	260
(05 a 09)	21	46	64	2	133
(10 a 14)	62	73	77	112	324
(15 a 17)	473	276	76	173	998
(18 a 19)	722	375	58	143	1.298
(20 a 24)	2.473	1.138	220	408	4.239
(25 a 29)	2.629	1.028	267	368	4.292
(30 a 34)	2.272	887	238	297	3.694
(35 a 39)	1.665	660	234	274	2.833
(40 a 44)	1.187	616	205	212	2.220
(45 a 49)	785	497	219	164	1.665
(50 a 54)	534	438	240	165	1.377
(55 a 59)	423	459	249	180	1.311
(60 a 64)	295	461	307	157	1.220
(65 a 69)	161	386	294	138	979
(70 a 74)	93	329	267	95	784
(75 a 79)	55	285	265	50	655
(80 y más)	28	315	618	46	1.007
Por determinar	1	-	-	-	1
Total	13.917	8.315	4.074	2.984	29.290

Fuente: Boletín Estadístico mensual – Grupo Centro de Referencia Nacional sobre Violencia GCERIN del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses

La reducción de 161 casos entre 2023 y 2024 podría atribuirse a la implementación de programas territoriales de prevención y al fortalecimiento de líneas de atención psicosocial, como la Línea 192 (opción 4) y la Línea 106 en varias regiones del país.

No obstante, la persistencia de casi 3.000 suicidios al año evidencia que las estrategias actuales no son suficientes para contrarrestar los factores de riesgo asociados, entre ellos:

- la depresión no tratada;

- el consumo problemático de alcohol o drogas;
- la violencia intrafamiliar;
- y las condiciones socioeconómicas adversas, especialmente en poblaciones jóvenes y rurales.

- LAS MMA COMO CATALIZADOR DE BIENESTAR PSICOLÓGICO Y EMOCIONAL

La práctica de las artes marciales mixtas fomenta el autocontrol, la disciplina y la canalización constructiva de la agresividad.

Los entrenamientos constantes en técnicas de combate, respiración y enfoque mental promueven la autorregulación emocional, reduciendo comportamientos impulsivos que, en muchos casos, se asocian con intentos suicidas.

Estudios en psicología deportiva han demostrado que las disciplinas de combate disminuyen los niveles de ansiedad, ira y estrés percibido, contribuyendo a una mejor gestión emocional y al fortalecimiento de la resiliencia individual.

El proceso de entrenamiento y superación personal en MMA ayuda a las personas a encontrar un propósito claro, basado en metas progresivas, logros concretos y reconocimiento del esfuerzo. Esto tiene un efecto directo sobre la autoeficacia la creencia en la propia capacidad de lograr resultados, un elemento clave en la prevención de la depresión y del suicidio.

Durante el entrenamiento, el cuerpo libera endorfinas, serotonina y dopamina, neurotransmisores asociados al bienestar, la motivación y la estabilidad del ánimo.

Esta respuesta fisiológica funciona como un antidepresivo natural, ayudando a reducir los síntomas depresivos leves y moderados que, de no tratarse, pueden evolucionar hacia conductas suicidas.

Los gimnasios y academias de MMA suelen construir una comunidad cohesionada, donde los practicantes encuentran apoyo, reconocimiento y acompañamiento mutuo. Esta red social reduce el aislamiento y la soledad, dos de los principales factores de riesgo del suicidio, especialmente entre hombres jóvenes.

En contextos urbanos vulnerables, las escuelas de artes marciales se convierten en espacios de contención emocional y desarrollo social, orientando la energía de los jóvenes hacia la superación personal y no hacia la violencia o la autodestrucción.

Las MMA integran personas de diversas edades, contextos y condiciones, bajo un principio de igualdad y respeto mutuo. Este sentido de pertenencia y disciplina contribuye a reconstruir la autoestima colectiva, promoviendo valores como la cooperación, la solidaridad y el compromiso personal.

Las artes marciales mixtas no deben entenderse solo como un deporte de contacto, sino como una

estrategia integral de fortalecimiento emocional y social.

Su práctica constante contribuye a la reducción del estrés, la ansiedad y la depresión, al tiempo que genera redes de apoyo y sentido de comunidad, dos factores decisivos para prevenir conductas autodestructivas.

En un país donde el suicidio afecta principalmente a jóvenes y adultos en edad productiva, las MMA se presentan como una alternativa efectiva, inclusiva y de bajo costo para promover la salud mental y el bienestar colectivo.

EVENTOS Y ORGANIZACIONES INTERNACIONALES

Las Artes Marciales Mixtas o MMA son muy populares a nivel internacional, tal es el impacto que se ha generado que han creado empresas encargadas de realizar eventos en donde se reúnen practicantes de las distintas disciplinas, entre los eventos más destacados se encuentran:

- PFL o Professional Fighters League

Traducido al español significa Liga de Luchadores Profesionales, es una organización de artes marciales mixtas estadounidense, su sede se encuentra en Las Vegas Nevada.

Los peleadores compiten por puntos a lo largo de la temporada, cada uno compite en dos combates de tres asaltos, cada victoria otorga tres puntos y hasta otros tres puntos extra por nocaut o sumisión, sumando un total de 6 puntos. Los empates otorgan un punto a ambos peleadores. Los peleadores reciben tres puntos extra por finalizar en el primer asalto, lo que suma un total de 6 puntos (también conocido como *Quick Six*), dos puntos por finalizar en el segundo asalto, lo que suma un total de 5 puntos, y un punto por finalizar en el tercer asalto, lo que suma un total de 4 puntos.

Al final de cada temporada regular, los peleadores de cada división se clasifican por puntos y los cuatro mejor clasificados avanzan a los *playoffs*. En las semifinales, el primero se enfrenta al cuarto y el segundo al tercero. Los ganadores de estas peleas se enfrentan en una pelea de campeonato a 5 asaltos.

La PFL utiliza Reglas Unificadas de las Artes Marciales Mixtas implementadas por la Comisión Atlética de Nevada.

- Lux Fight League o LUX

Es una organización de artes marciales fundada en el año 2017 en México, es la mayor promotora de artes marciales mixtas en América Latina. Los combates de LUX varían en longitud máxima, en función de si es para un campeonato, o es la pelea de una cartelera «evento principal». En todas las peleas, cada asalto no puede tener más de cinco minutos. Las peleas por el campeonato duran un máximo de cinco asaltos, al igual que aquellas peleas que cierran la cartelera, aunque no haya un cinturón de por medio. Generalmente, el número de peleas varía entre ocho a doce, divididas entre la cartelera

principal y las preliminares, que la promotora suele denominar como «LUX Challenge».

Los combates pueden terminar a través de:

1. **Sumisión:** un peleador palmea la alfombra o a su oponente, expresa verbalmente, o claramente comunica estar sufriendo de dolor (por ejemplo al gritar) a un nivel que hace que el árbitro detenga la pelea.
2. **KO:** un peleador entra en un estado de inconsciencia.
3. **KO Técnico (TKO):** Si el árbitro decide que un peleador no puede continuar, la pelea se declara como un nocaut técnico (TKO).
4. **Decisión de los jueces:** En función de puntuación, un combate puede terminar como:
 - a. **Decisión unánime** (los tres jueces votan al mismo peleador).
 - b. **Decisión mayoritaria** (dos jueces votan una victoria para un peleador, el tercero vota empate).
 - c. **Decisión dividida** (dos jueces votan una victoria para un peleador, el tercero opta por el otro peleador).
 - d. **Empate unánime** (los tres jueces votan un empate).
 - e. **Empate mayoritario** (dos jueces votan por un empate, el tercer juez vota por una victoria).
 - f. **Empate dividido** (un juez vota victoria para un peleador, el segundo vota por una victoria para el otro peleador, y el tercero vota un empate).
 - g. **Empate técnico** (el combate finaliza de una manera similar a la de una (decisión técnica), con el resultado de los jueces resulta en un empate).

- **UFC o Ultimate Fighting Championship**

Se traduce en español como Campeonato de Lucha Definitiva, se considera como la mayor empresa de MMA a nivel mundial, se fundó en 1993. El propósito del evento fue identificar el arte marcial más efectivo en una pelea real entre competidores de diferentes disciplinas de combate, incluyendo el boxeo, jiu-jitsu brasileño, sambo, lucha, muay thai, taekwondo, karate, judo, kick boxing y otros estilos.

Posición de la UFC con respecto a la regulación: La UFC ha adoptado sistemáticamente una regulación más rigurosa de las MMA y adoptó las Reglas Unificadas de MMA en noviembre de 2000. Estas reglas contribuyen a garantizar la seguridad de los atletas y una competencia justa al proporcionar un conjunto uniforme de reglas para el deporte, algo que faltaba en los inicios de las artes marciales mixtas. Todos los combates de la UFC se rigen ahora con total apego a las disposiciones de las Reglas Unificadas de MMA. La UFC continúa apoyando a

las comisiones atléticas en su trabajo para actualizar y mejorar las Reglas Unificadas de MMA.

Normas: Los siguientes actos constituyen faltas en una competición o exhibición de artes marciales mixtas y pueden resultar en penalizaciones, a discreción del árbitro, si se cometen:

- Dar cabezazos.
- Arrancar los ojos de cualquier tipo.
- Morder o escupir a un oponente.
- Enganchar un pez (acción de introducir uno o más dedos, o una o ambas manos, en la boca o las fosas nasales de una persona, alejándolo de la línea central del cuerpo).
- Arrancarse el pelo.
- Tirar a un oponente a la lona en la cabeza o el cuello.
- Golpes en la columna vertebral o en la parte posterior de la cabeza.
- Golpes de garganta de cualquier tipo y/o agarre de la tráquea.
- Dedos extendidos hacia la cara/ojos del oponente.
- Golpe de codo hacia abajo (golpe de '12 a '6).
- Ataques en la ingle de cualquier tipo.
- Dar rodillazos y/o patadas en la cabeza a un oponente en el suelo.
- Pisotear a un oponente en el suelo.
- Sujetar los guantes o pantalones cortos del oponente.
- Sujetar o agarrar la valla o las cuerdas con los dedos de las manos o de los pies.
- Manipulación de pequeñas articulaciones.
- Expulsar al oponente del ring/área de pelea.
- Colocar intencionalmente un dedo en cualquier orificio, corte o laceración de un oponente.
- Arañar, pellizcar o torcer la carne.
- Timidez (evitar el contacto con un oponente, dejar caer el protector bucal intencional o constantemente o fingir una lesión).
- Utilizar lenguaje abusivo en el área de combate.
- Desacato flagrante a las instrucciones del árbitro.
- Conducta antideportiva que causa lesiones a un oponente.
- Atacar a un oponente después de que la campana haya sonado indicando el final del período de combate sin armas.
- Atacar a un oponente durante el descanso.
- Atacar a un oponente que se encuentra bajo el cuidado del árbitro.
- Interferencia de la esquina o de los segundos de un artista marcial mixto.

1. La descalificación puede ocurrir después de cualquier combinación de faltas o después de una falta flagrante a discreción del árbitro.
2. Las faltas pueden resultar en la deducción de un punto por parte del anotador oficial de la puntuación del concursante infractor. El anotador, y no los jueces, será responsable de calcular la puntuación real después de considerar la deducción de puntos.
3. Solo un árbitro puede sancionar una falta. Si el árbitro no la sanciona, los jueces no deben realizar dicha valoración por sí mismos ni tenerla en cuenta en sus cálculos de puntuación.

DISCIPLINAS POPULARES ENTRE LAS ARTES MARCIALES MIXTAS

- **Boxeo:** En Occidente el boxeo es practicado por artistas marciales mixtos, quienes tienen el manejo adecuado para trabajar puños y la media distancia. A pesar de que el boxeo es muy vulnerable por sí mismo, resulta ser muy eficaz al momento de combinarlo con otros deportes de combate o artes marciales.
- **Capoeira:** Su origen es afrobrasileño que combina danza, música y acrobacias. Se creó en Brasil por descendientes africanos a principios del siglo XVI. Es conocido por sus rápidos y complejos movimientos, que utilizan los brazos y las piernas para ejecutar maniobras de gran agilidad en forma de patadas, fintas y derribos, entre otros.
- **Daido-Juku Kudo:** O la “Escuela del gran camino”. Se creó en 1981 y es un arte marcial híbrido y deporte de combate de origen japonés; que combina las técnicas del judo, el boxeo, el muay thai, el jiu jitsu y la lucha en un solo formato donde se lucha con protecciones: casco y guantes específicos de MMA.
- **Hapkido:** es un arte marcial de origen coreano enfocado hacia la defensa personal militar. Es híbrido donde su importancia no radica en la fuerza física, sino en la respiración, la flexibilidad, la sensibilidad y la velocidad de acción al efectuar las diferentes técnicas, aunque su entrenamiento es muy vigoroso y exigente.
- **Jiu-jitsu brasileño:** Se caracteriza por las técnicas utilizadas como las llaves a las articulaciones. Entre su arsenal se encuentran técnicas de rendición, luxación, estrangulaciones, además de inmovilizaciones.
- **Judo:** Sus técnicas principalmente derribos, lanzamientos, estrangulaciones, luxaciones (especialmente al codo por normativa deportiva) e inmovilizaciones. Se considera como uno de los sistemas de combate más efectivos.
- **Jujutsu tradicional:** Se trata de la lucha cuerpo a cuerpo, es padre del judo y del arte marcial del aikido. Se trabaja tanto en la lucha en pie como en el suelo.
- **Kárate:** se desarrolló en Japón, combina técnicas tales como golpes y patadas. En la MMA se utiliza en su gran mayoría el kárate kyokushin.
- **Kick boxing:** es un deporte de combate en el cual se utilizan los puños y los pies. Es una mezcla de técnicas del boxeo y el kárate, incluyendo las patadas bajas a los muslos del muay thai. Se diferencia de este último en que no permite golpear con los codos, conserva algunos golpes con las rodillas, no contiene segados y barridos a los pies y varía las posiciones de guardia.
- **Lucha libre o lucha grecorromana:** Se basa en una pelea cuerpo a cuerpo, permite diversos lanzamientos y derribos. Consiste en que los contrincantes de acuerdo a ciertas normas pelean cuerpo a cuerpo de derribar e inmovilizar al adversario de manera que toque con la espalda en el suelo durante unos segundos.
- **Muay thai:** Lo practican los artistas marciales mixtos por ser ideal para el trabajo de golpeo y pateo, ya que se especializa en el ataque mediante golpes con los codos, rodillas y pies; al tronco, cabeza y muslos del oponente.
- **Sambo:** Se desarrolló en Rusia, que mezcla varios estilos de lucha cuerpo a cuerpo como lo es el judo, la lucha greco-romana y olímpica.
- **San Da:** Se creó por oficiales militares en donde se enfoca a dar la ilusión de una pelea realista. Usa las patadas del boxeo chino del norte o changquan, los golpes de mano del boxeo chino del sur o nanquan y las luxaciones del chino presente en varios estilos clásicos.
- **Taekwondo:** Es un arte marcial y deporte olímpico de combate de origen coreano, El taekwondo se destaca por la variedad y espectacularidad de sus técnicas de patadas y, actualmente, es uno de los deportes de combate más conocidos y el arte marcial más popular del planeta.

CONCLUSIONES

A partir del análisis del proyecto de ley presentado, se concluye que la iniciativa busca subsanar un vacío normativo en el reconocimiento legal y deportivo de las Artes Marciales Mixtas (MMA) en Colombia. A pesar del notable crecimiento de esta disciplina en el país -reflejado en la proliferación de academias, ligas y la participación internacional de atletas colombianos- su falta de reconocimiento oficial ha limitado el acceso a apoyo institucional, recursos estatales y garantías legales. Este proyecto

representa un esfuerzo por regular de forma integral esta práctica, estableciendo un marco normativo que la incluya formalmente dentro del Sistema Nacional del Deporte.

En segundo lugar, el articulado propuesto establece con claridad los elementos necesarios para garantizar la organización, profesionalización y desarrollo ético del deporte. Incluye la creación de una Federación Colombiana de MMA (Fecamm), requisitos para su conformación, normas de seguridad médica y bioética, reglamentación técnica, así como el impulso a la formación de jueces, entrenadores y personal médico. Además, reconoce la importancia del acceso equitativo a recursos públicos, la promoción del deporte en sectores vulnerables y la vinculación con estándares internacionales, lo cual refuerza su legitimidad y viabilidad dentro del contexto deportivo global.

Finalmente, el proyecto se enmarca en la normativa constitucional y legal vigente en Colombia,

sustentándose en el artículo 52 de la Constitución, la Ley 181 de 1995 y otras disposiciones que reconocen el deporte como un derecho fundamental y un componente del gasto social del Estado. Además, no representa un impacto fiscal adicional, dado que se ejecutará con recursos existentes, lo que aumenta su viabilidad presupuestal. Por tanto, se concluye que esta propuesta no solo es necesaria y oportuna, sino que también está jurídicamente fundamentada y estructuralmente diseñada para fomentar el desarrollo seguro, reglamentado y competitivo de las MMA en Colombia.

iv. PLIEGO DE MODIFICACIONES

Con el propósito de complementar las acciones de fomento y desarrollo, se propone la inclusión de un parágrafo mediante el cual se inste al Gobierno nacional y a las entidades territoriales a brindar apoyo a las escuelas de formación de esta disciplina deportiva, así como a promover la realización de campeonatos en sus respectivas jurisdicciones.

Articulado radicado	Articulado propuesto primer debate Cámara de Representantes
<p>Artículo 4°. Fomento y desarrollo. El Gobierno Nacional, a través del Ministerio del Deporte, las entidades territoriales y los organismos que integran el Sistema Nacional del Deporte, promoverá la práctica y el desarrollo de las Artes Marciales Mixtas (MMA) en los niveles formativo, recreativo, competitivo y de alto rendimiento.</p>	<p>Artículo 4°. Fomento y desarrollo. El Gobierno Nacional, a través del Ministerio del Deporte, las entidades territoriales y los organismos que integran el Sistema Nacional del Deporte, promoverá la práctica y el desarrollo de las Artes Marciales Mixtas (MMA) en los niveles formativo, recreativo, competitivo y de alto rendimiento.</p> <p><u>Parágrafo. El Ministerio del Deporte, las entidades territoriales, y los organismos del Sistema Nacional del Deporte, apoyarán a las escuelas de formación para la práctica de Artes Marciales Mixtas e impulsarán campeonatos municipales, distritales, departamentales y nacionales.</u></p>

v. 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 la iniciativa es de carácter general, impersonal y abstracta, con lo cual no se materializa una situación concreta que permita enmarcar un beneficio particular, directo ni actual, por lo que 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.

vi. IMPACTO FISCAL

En cumplimiento del artículo 7° de la Ley 819 de 2003, se informa que la presente iniciativa

no genera impacto fiscal directo, toda vez que no crea nuevas entidades públicas, no establece obligaciones presupuestales adicionales ni ordena erogaciones del Tesoro Público.

Las disposiciones contenidas en el proyecto se desarrollarán con cargo a los recursos, programas y estructuras existentes del Sistema Nacional del Deporte, conforme a las competencias del Ministerio del Deporte y de las entidades territoriales.

Cualquier eventual costo asociado a la promoción, formación o participación de los deportistas de Artes Marciales Mixtas (MMA) se atenderá dentro de los presupuestos ordinarios de las instituciones deportivas y no requerirá apropiaciones adicionales del Presupuesto General de la Nación.

vii. PROPOSICIÓN

Con base en las anteriores consideraciones, presento ponencia positiva y solicito a la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes, dar primer debate y aprobar el proyecto de **Proyecto de Ley número 471 de 2025 Cámara**, por medio del cual se reconoce a las Artes Marciales Mixtas (MMA) como disciplina deportiva en Colombia y se dictan otras disposiciones.

Atentamente,



HÉCTOR DAVID CHAPARRO
Representante a la Cámara
Ponente

VIII. TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE

PROYECTO DE LEY NÚMERO 471 DE 2025 CÁMARA

por medio del cual se reconoce a las Artes Marciales Mixtas (MMA) como disciplina deportiva en Colombia y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia DECRETA

Artículo 1°. Objeto. La presente ley tiene por objeto reconocer las Artes Marciales Mixtas (MMA) como una disciplina deportiva en todo el territorio nacional.

Artículo 2°. Definiciones. Para efectos de la presente ley se entenderán como:

- a) Artes Marciales Mixtas (MMA): Las artes marciales mixtas combinan la lucha libre y las artes marciales de golpe en una disciplina completa que incluye técnicas

de boxeo tailandés, judo, jiu-jitsu brasileño y boxeo.

- b) **Actividad Física:** Comportamiento humano y social que involucra cualquier movimiento corporal voluntario que genere un gasto energético mayor al reposo; ocurre en los contextos físicos, sociales, culturales y políticos en donde las personas viven, se transportan, trabajan, estudian y ocupan su tiempo libre. La actividad física está influenciada por intereses, ideas, valores, creencias, emociones y relaciones, y pueden generar beneficios sociales y para la salud, a través de sus efectos en la calidad de vida, la aptitud física, la salud mental, el desarrollo social y el bienestar de las poblaciones.
- c) **Deporte:** La específica conducta humana caracterizada por una actitud lúdica y de afán competitivo de comprobación o desafío expresada mediante el ejercicio corporal y mental, dentro de disciplinas y normas preestablecidas orientadas a generar valores morales, cívicos y sociales.

Artículo 3°. Procedimiento de evaluación.

El Ministerio del Deporte, por conducto de la Dirección de Posicionamiento y Liderazgo Deportivo, adelantará el estudio técnico correspondiente para determinar el cumplimiento de los criterios establecidos para que una actividad física se convierta en deporte, con el fin de definir la viabilidad de vincular las Artes Marciales Mixtas (MMA) al Sistema Nacional del Deporte.

Artículo 4°. Fomento y desarrollo. El Gobierno nacional, a través del Ministerio del Deporte, las entidades territoriales y los organismos que integran el Sistema Nacional del Deporte, promoverá la práctica y el desarrollo de las Artes Marciales Mixtas (MMA) en los niveles formativo, recreativo, competitivo y de alto rendimiento.

Parágrafo. El Ministerio del Deporte, las entidades territoriales, y los organismos del Sistema Nacional del Deporte, apoyarán a las escuelas de formación para la práctica de Artes Marciales Mixtas e impulsarán campeonatos municipales, distritales, departamentales y nacionales.

Artículo 5°. Formación y certificación. El Ministerio del Deporte, en coordinación con el Ministerio de Educación, y demás entidades competentes, fomentará programas de formación, capacitación y certificación de entrenadores, jueces, árbitros y personal técnico vinculado a las Artes Marciales Mixtas (MMA), conforme a estándares nacionales e internacionales.

Artículo 6°. Reglamentación. El Gobierno nacional, a través del Ministerio del Deporte, tendrá un plazo máximo de seis (6) meses a partir de la promulgación de esta ley para expedir la reglamentación necesaria para su cumplimiento.

Artículo 7°. Vigencia. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.



HÉCTOR DAVID CHAPARRO
Representante a la Cámara
Ponente

* * *

**INFORME DE PONENCIA POSITIVA
PARA SEGUNDO 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., 12 de mayo de 2026

Doctor

GABRIEL BECERRA YÁÑEZ

Presidente Comisión Primera

Cámara de Representantes

Doctora

AMPARO YANETH CALDERÓN

Secretaria Comisión Primera

Ciudad

Referencia: informe de ponencia para segundo 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 segundo debate en la plenaria de la Cámara de Representantes al proyecto de ley de la referencia.

Atentamente,



ALIRIO URIBE MUÑOZ
Representante a la Cámara
Ponente único

INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA
SEGUNDO 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.

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 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, originalmente, el proyecto de ley contenía 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 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 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 controvertan los actos de elección o llamamientos a ocupar curul, según el caso de los Senadores, de los Representantes a la Cámara, 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 nombramiento¹. 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 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 siguientes²:

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

¹ Corte Constitucional. Sentencia C-391 de 2002.

² 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>.

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 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.
 - 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 públicos 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”. (Subrayados y negrillas 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”³.

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”⁴ (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.

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 instancia⁵.

³ CIDH. Democracia y Derechos Humanos en Venezuela. P. 23. <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2016/10498.pdf>.

⁴ Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso *Yatama vs Nicaragua*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de junio de 2005. Serie C número 127. Párr. 191 y 192.

⁵ 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*

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”*⁶.

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”***⁷.

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 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

⁶ 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>.

⁷ 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>.

Rica, Castillo Petruzzi y otros vs Perú, Lori Berenson Mejía vs Perú, Mohamed vs Argentina y Arboleda Gómez vs Colombia, entre otros.

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”⁸.

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 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 procesos⁹.

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 tutela¹⁰.

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 judiciales¹¹. Dijo la Corte en ese momento:

⁹ 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.

¹⁰ 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.

¹¹ 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 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.

“De lo anterior encuentra la Corte que la interpretación del art. 14.5., del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y [del] art. 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”¹².

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 instancia¹³.

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 fallo¹⁴.

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”¹⁵.

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}” (Negritas 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 nuevo entendimiento tanto de la doble instancia como de la doble conformidad. La mencionada

¹² Sentencia C-934 de 2006.

¹³ Corte IDH. Caso Herrera Ulloa vs Costa Rica.

¹⁴ Corte IDH. Caso Barreto Leiva vs Venezuela.

¹⁵ Corte IDH. Caso Liakat Ali Alibux vs Suriname.

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”¹⁶.

En ese sentido, para la Corte difieren los conceptos en los siguientes puntos¹⁷:

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 incriminatorio; 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 incriminatoria se dicte en una etapa distinta a la primera instancia; (iii) finalmente, si la providencia no tiene un contenido incriminatorio 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,

¹⁶ Sentencia C-792 de 2014.

¹⁷ Estos criterios fueron desarrollados en la Sentencia C-792 de 2014.

independientemente del contenido incriminatorio de la decisión judicial”¹⁸.

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”.*¹⁹ (Negrillas fuera del texto).

¹⁸ *Ibid.*

¹⁹ *Ibid.*

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

- 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.

- 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 derechos²⁰.

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. Relación del Proyecto de Ley con el párrafo del artículo 264 de la Constitución Política

El artículo 264 de la Constitución Política regula la forma de elección del Consejo Nacional Electoral y las calidades que tienen sus funcionarios públicos. Por medio del acto Legislativo 1 de 2003 se adicionó un párrafo que menciona lo siguiente:

PARÁGRAFO. La jurisdicción contencioso administrativa decidirá la acción de nulidad electoral en el término máximo de un (1) año.

En los casos de única instancia, según la ley, el término para decidir no podrá exceder de seis (6) meses.

Durante el primer debate del proyecto de ley hubo algunas intervenciones de los representantes a la Cámara que cuestionaban una aparente contradicción entre el objeto de este proyecto de ley con el párrafo del artículo 264 constitucional. Quienes desarrollaron estas intervenciones sostuvieron que si las nulidades electorales tenían un carácter constitucional, debería haber una modificación al párrafo de este artículo antes de aprobar el presente proyecto de ley.

No obstante, hay que tener en cuenta que, más allá de la ubicación del párrafo en el artículo 264 de la Constitución Política, una interpretación literal de la disposición habla sobre la competencia que tiene la jurisdicción de lo contencioso administrativo para decidir las acciones de nulidad

electoral en máximo un año si se trata de procesos de doble instancia y en máximo seis meses si son casos de única instancia.

Una interpretación sistemática de la disposición contenida en el párrafo del artículo 264 constitucional con el texto de la Constitución y con el ordenamiento jurídico desarrolla que las acciones de nulidad electoral que se mencionan ahí no son solamente sobre los actos de elección o llamamiento a ocupar la curul que declara el Consejo Nacional Electoral sino en general sobre todos los actos de elección y posesión susceptibles de ser controvertidos por medio de la acción de nulidad electoral. En otras palabras, la disposición que consagra el párrafo del artículo 264 de la Constitución Política es aplicable en todos los procesos de nulidad electoral independientemente de que sean conocidos por tribunales administrativos o por el Consejo de Estado.

En ese sentido, la Ley 1437 de 2011 delimita los procesos de nulidad electoral de la siguiente manera:

De acuerdo al artículo 149 de la Ley 1437 de 2011, el Consejo de Estado tiene competencia para conocer procesos de nulidad electoral en única instancia sobre los siguientes asuntos:

- Nulidades electorales contra los actos que declaren los resultados de referendos, plebiscitos y consultas populares.
- Nulidades 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 Vicefiscal General de la Nación y del Vicedefensor del Pueblo.
- Nulidades de los actos de elección o llamamiento a ocupar la curul del Presidente y el Vicepresidente de la República, de los Senadores, de los Representantes a la Cámara, de los Representantes al Parlamento Andino, de los Gobernadores, del Alcalde Mayor de Bogotá, 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 los regulados en el numeral 7, literal a), del artículo 152 de la ley 1437 de 2011.

De acuerdo al artículo 151 de la Ley 1437 de 2011, los Tribunales administrativos tienen competencia para conocer procesos de nulidad electoral en única instancia sobre los siguientes asuntos:

²⁰ 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.

- 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.
- 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 públicos 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.
- De la 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.

Es decir, el objeto del proyecto de ley no pretende restringir la competencia del Consejo de Estado o de los Tribunales Administrativos en todos los asuntos que son de su conocimiento de acuerdo a los artículos citados. Esta competencia para la mayoría de estos asuntos se mantiene incólume. La presente iniciativa solo pretende modificar el conocimiento del Consejo de Estado sobre uno de estos asuntos para que sea conocido en procesos de doble instancia.

En otras palabras, en tanto el párrafo del artículo 264 de la Constitución es una disposición a aplicar hacia todos los procesos de nulidad electoral, sean de única instancia o de doble instancia, el proyecto de ley no resultaría inconstitucional toda vez que el proyecto no proscribía los procesos de nulidad electoral en única instancia. Únicamente plantea que cuando sean en contra de los actos de elección contra Congresistas, Gobernadores y el Alcalde Mayor de Bogotá el proceso debe ser de doble instancia.

El párrafo del artículo 264 de la Constitución Política es tan importante en la consagración de este proyecto que, justamente las modificaciones realizadas en el primer debate buscan dar claridad para que se respeten los términos consagrados en el mismo texto constitucional. Bajo esta dirección, se aclara que, la competencia que tiene la Sección Quinta del Consejo de Estado para emitir sentencia en primera instancia es de seis meses, mientras que la competencia que tiene la Sala Plena para emitir sentencia en segunda instancia también es de seis meses.

Esta facultad para modificar la ley por parte del legislador fue confirmada por la Corte Constitucional en la Sentencia C-098 de 2026, como se pasará a exponer.

e. Relación del proyecto de ley con la Sentencia C-098 de 2026

La Corte Constitucional el pasado 22 de abril de la presente anualidad dio a conocer el comunicado de prensa en donde se emitió la Sentencia C-098 de 2026. En dicha sentencia, la Corte Constitucional declaró ajustada a la Constitución Política que se tramite en única instancia ante el Consejo de Estado la nulidad del acto de elección o llamamiento a ocupar la curul del Presidente y Vicepresidente de la República, los Senadores, Representantes a la Cámara, Representantes al Parlamento Andino, los Gobernadores y el Alcalde Mayor de Bogotá.

El análisis que dio la Corte se concentró en el cargo por la vulneración del principio de igualdad. La Corte consideró que era admisible establecer un proceso desigual para los funcionarios mencionados con otros como alcaldes, diputados y concejales debido a que mientras los Congresistas, los Gobernadores y el Alcalde de Bogotá cumplen responsabilidades de notorio impacto nacional, aquellos sólo cumplen funciones con impacto local y territorial. Más allá de lo cuestionable de la consideración de la Corte, también establece que el legislador se encuentra habilitado para establecer la distinción en razón del mayor grado de incidencia que en el funcionamiento del Estado tienen ciertos cargos y en la necesidad de que los juicios sobre la validez de su elección se resuelvan con celeridad.

En este sentido, hay que tener en cuenta que al día de hoy el texto de la sentencia no ha sido totalmente conocido. Sin embargo, el comunicado de prensa invita a pensar que el legislador tiene la competencia para modificar las reglas de competencia de estos procesos, teniendo en cuenta la importancia de estos cargos y la necesidad de que estos juicios se resuelvan con celeridad.

Por lo tanto, se sostiene que si bien la sentencia declaró que no había vulneración del artículo 13 constitucional sobre la igualdad, si existe una desigualdad latente que el proyecto de ley puede corregir y que el legislador, en su autonomía puede aprobar.

f. Modificaciones que pretende incorporar el proyecto de ley

Ante tales circunstancias, el proyecto de ley pretende modificar el artículo 149 de la Ley 1437 de 2011 con el objetivo de excluir a los Senadores, Representantes a la Cámara, los Gobernadores y el Alcalde de Bogotá del conocimiento en única instancia del Consejo de Estado. De la misma manera, y atendiendo las modificaciones aprobadas en el primer debate, se pretende crear dos artículos nuevos en la cual se regule la doble instancia que deben tener estos funcionarios de la siguiente manera:

- La primera instancia iría en conocimiento de la sección quinta del Consejo de Estado quienes, atendiendo lo dispuesto en el párrafo del artículo 264 de la Constitución Política, debe ser resuelto en 6 meses.

- El recurso de apelación puede ser presentado por cualquiera de las partes de acuerdo a las reglas consagradas en el artículo 292 de la Ley 1437 de 2011.
- Sobre la segunda instancia conocería la Sala Plena del Consejo de Estado con exclusión de los magistrados que participaron en la decisión de primera instancia quienes, atendiendo lo dispuesto en el parágrafo del artículo 264 de la Constitución Política, también deben ser resuelto en otros seis meses.

Finalmente, a pesar de no ser aprobado en primer debate, y tras una proposición dejada como constancia de la Honorable Representante Karyme Cotes, para el texto en segundo debate se introdujo una regla de competencia transitoria para que todos los procesos de nulidad electoral sobre estos funcionarios que se están tramitando actualmente, continúen siendo conocidos con las reglas de competencia anteriores. Esto con el objetivo de crear seguridad jurídica en las decisiones.

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. En otras palabras, el proyecto 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 la necesidad de reformar el régimen de los procesos de nulidad electoral en el caso de funcionarios públicos electos. Estas razones en esencia son tres:

(i) Es vulneratorio a la igualdad en el entendido que para algunos funcionarios se consagre la doble instancia mientras que para otros no, independientemente de las consideraciones de la Corte Constitucional;

(ii) No se están dando todas las garantías propias del derecho sancionador, lo que vulnera el contenido del artículo 23.2 de la Convención Americana de Derechos Humanos que habla sobre los límites a los derechos políticos;

(iii) 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.

IV. TRÁMITE DEL PROYECTO

El proyecto de Ley fue radicado en la Cámara de Representantes el 19 de agosto del 2025. Por medio del Acta número 10 de la Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional Permanente que fue notificado el día 18 de septiembre de 2025, fui designado como ponente único. Como consta en el Acta 36 del 22 de abril de 2026, el proyecto fue anunciado, y fue debatido y aprobado con modificaciones el día 28 de abril de 2026, como consta en el Acta 37 de la misma fecha. Las proposiciones presentadas al articulado fueron las siguientes:

Artículo	Autor proposición	Descripción	¿Acogida? SÍ/NO/ Constancia
3	Honorable Representante Karyme Cotes	Se adiciona un parágrafo transitorio para que los procesos de nulidad electoral que se encuentren en curso sigan siendo tramitados por el juez que los avocó conforme a las normas de competencias anteriores	Constancia
3	Honorable Representante Karyme Cotes	Se cambia el artículo para que contra la sentencia de nulidad electoral sea procedente el recurso de apelación para cualquiera de las partes	Constancia
3	Honorable Representante Karyme Cotes	Se realiza una proposición sustitutiva en donde se coloca de una manera clara la competencia del Consejo de Estado en primera instancia en casos de nulidad electoral contra ciertos funcionarios de elección popular.	Sí
Nuevo	Honorable Representante Karyme Cotes	Se crea un artículo nuevo en donde se explica la competencia del Consejo de Estado en segunda instancia en casos de nulidad electoral contra ciertos funcionarios de elección popular.	Sí

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, ya que solo busca crear una doble instancia para una clase de funcionarios reorganizando las funciones y competencias del Consejo de Estado con sus capacidades actuales, 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 la filiación de 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. PLIEGO DE MODIFICACIONES

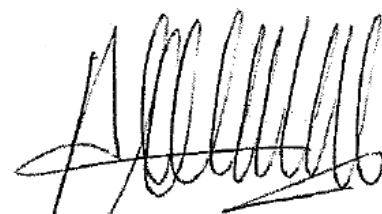
TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE	TEXTO PROPUESTO EN SEGUNDO DEBATE	RAZÓN DE LAS MODIFICACIONES
<p>Artículo 3º. Créase el artículo 149B, el cual quedará así:</p> <p>ARTÍCULO 149B. Competencias del Consejo de Estado en primera instancia frente al proceso de nulidad electoral de altos servidores públicos elegidos por elección popular. La Sección Quinta del Consejo de Estado conocerá en primera instancia de los procesos de nulidad electoral de los Senadores de la República, los Representantes a la Cámara, los Gobernadores de Departamento y el Alcalde Mayor de Bogotá.</p> <p>La Sección Quinta, proferirá sentencia en el término máximo de seis (6) meses, contados desde la admisión de la demanda.</p> <p>Los procesos de que trata este artículo se tramitarán de conformidad con las disposiciones del Título VIII de la presente ley.</p>	<p>Artículo 3º. Créase <u>Adiciónese</u> el artículo 149B <u>a la Ley 1437 de 2011</u>, el cual quedará así:</p> <p>ARTÍCULO 149B. Competencias del Consejo de Estado en primera instancia frente al proceso de nulidad electoral de altos servidores públicos elegidos por elección popular. La Sección Quinta del Consejo de Estado conocerá en primera instancia de los procesos de nulidad electoral de los Senadores de la República, los Representantes a la Cámara, los Gobernadores de Departamento y el Alcalde Mayor de Bogotá.</p> <p>La Sección Quinta, proferirá sentencia en el término máximo de seis (6) meses, contados desde la admisión de la demanda.</p> <p>Los procesos de que trata este artículo se tramitarán de conformidad con las disposiciones del Título VIII de la presente ley.</p>	<p>Se cambia la redacción de la primera parte del artículo para aclarar que se adiciona el artículo 149B a la Ley 1437 de 2011.</p>

TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE	TEXTO PROPUESTO EN SEGUNDO DEBATE	RAZÓN DE LAS MODIFICACIONES
<p>Artículo 4º. Créase el artículo 150A, el cual quedará así:</p> <p>ARTÍCULO 150A. Competencia del Consejo de Estado en segunda instancia para la nulidad electoral de servidores públicos del orden nacional elegidos por elección popular. Contra la sentencia proferida por la Sección Quinta del Consejo de Estado en los asuntos de que trata el artículo 149B de este código, procederá el recurso de apelación, del cual conocerá la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado con exclusión de los consejeros que hubieren participado en la decisión de primera instancia.</p> <p>El recurso de apelación podrá ser interpuesto por cualquiera de las partes dentro de los tres (3) días siguientes a la notificación de la sentencia de primera instancia. La Sala Plena proferirá sentencia en el término máximo de seis (6) meses, contados desde la admisión del recurso de apelación.</p> <p>Parágrafo. Contra la sentencia de segunda instancia únicamente procederán los recursos extraordinarios de revisión y de unificación de jurisprudencia previstos en esta ley.</p>	<p>Artículo 4º. Créase <u>Adiciónese</u> el artículo 150A <u>a la Ley 1437 de 2011</u>, el cual quedará así:</p> <p>ARTÍCULO 150A. Competencia del Consejo de Estado en segunda instancia para la nulidad electoral de servidores públicos del orden nacional elegidos por elección popular. Contra la sentencia proferida por la Sección Quinta del Consejo de Estado en los asuntos de que trata el artículo 149B de este código, procederá el recurso de apelación, del cual conocerá la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado con exclusión de los consejeros que hubieren participado en la decisión de primera instancia.</p> <p>El recurso de apelación podrá ser interpuesto por cualquiera de las partes dentro de los tres (3) días siguientes a la notificación de la sentencia de primera instancia <u>de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 292 de la presente ley.</u></p> <p>La Sala Plena proferirá sentencia en el término máximo de seis (6) meses, contados desde la admisión del recurso de apelación.</p> <p>Parágrafo. Contra la sentencia de segunda instancia únicamente procederán los recursos extraordinarios de revisión y de unificación de jurisprudencia previstos en esta ley.</p>	<p>Se cambia la redacción de la primera parte del artículo para aclarar que se adiciona el mismo a la Ley 1437 de 2011. De la misma manera, se elimina la referencia al término de apelación para evitar duplicación normativa con el artículo 292 de la Ley 1437 de 2011.</p>
	<p>Artículo 5º. (Nuevo) Transitorio. Los procesos de nulidad electoral en contra de Representantes a la Cámara, Senadores, gobernadores o el Alcalde Mayor de Bogotá que se encuentren en curso al momento de la entrada en vigencia de la presente ley continuarán siendo tramitados por el juez que los avocó conforme a las normas de competencia anteriores, hasta su terminación.</p>	<p>Se adiciona un artículo nuevo transitorio que tiene como origen una proposición de la H. R. Karyme Adrana Cotes Martínez que fue dejada como constancia. El objetivo del artículo nuevo es tener una disposición que garantice que los procesos instaurados con anterioridad a la sanción de la ley seguirán siendo conocidos bajo las reglas de competencia anteriores.</p>
<p>Artículo 5º. Vigencia. La presente ley comenzará a regir desde el 7 de agosto de 2026 y deroga todas las disposiciones que le son contrarias.</p>	<p>Artículo 5º 6º. Vigencia. La presente ley comenzará a regir desde el 7 de agosto de 2026 <u>rige a partir de su sanción y promulgación</u> y deroga todas las disposiciones que le son contrarias.</p>	<p>Se reenumera el artículo. En atención a la regla transitoria se cambia la vigencia.</p>

VIII. PROPOSICIÓN

Por los argumentos expuestos anteriormente, presento ponencia positiva y solicito a los miembros de la plenaria de la Cámara de Representantes dar segundo 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 SEGUNDO
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 cual 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 Vicéfiscal 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 3º. Adiciónese el artículo 149B a la Ley 1437 de 2011, el cual quedará así:

ARTÍCULO 149B. Competencias del Consejo de Estado en primera instancia frente al proceso de nulidad electoral de altos servidores públicos elegidos por elección popular. La Sección Quinta del Consejo de Estado conocerá en primera instancia de los procesos de nulidad electoral de los Senadores de la República, los Representantes a la Cámara, los Gobernadores de Departamento y el Alcalde Mayor de Bogotá.

La Sección Quinta, proferirá sentencia en el término máximo de seis (6) meses, contados desde la admisión de la demanda.

Los procesos de que trata este artículo se tramitarán de conformidad con las disposiciones del Título VIII de la presente ley.

Artículo 4º. Adiciónese el artículo 150A a la Ley 1437 de 2011, el cual quedará así:

ARTÍCULO 150A. Competencia del Consejo de Estado en segunda instancia para la nulidad electoral de servidores públicos del orden nacional elegidos por elección popular. Contra la sentencia proferida por la Sección Quinta del Consejo de Estado en los asuntos de que trata el artículo 149B de este código, procederá el recurso de apelación, del cual conocerá la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado con exclusión de los consejeros que hubieren participado en la decisión de primera instancia.

El recurso de apelación podrá ser interpuesto por cualquiera de las partes de **acuerdo a lo dispuesto en el artículo 292 de la presente ley.**

La Sala Plena proferirá sentencia en el término máximo de seis (6) meses, contados desde la admisión del recurso de apelación.

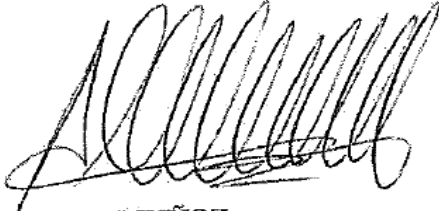
Parágrafo. Contra la sentencia de segunda instancia únicamente procederán los recursos extraordinarios de revisión y de unificación de jurisprudencia previstos en esta ley.

Artículo 5º. Transitorio. Los procesos de nulidad electoral en contra de Senadores, representantes a la Cámara, gobernadores o el Alcalde Mayor de

Bogotá que se encuentren en curso al momento de la entrada en vigencia de la presente ley continuarán siendo tramitados por el juez que los avocó conforme a las normas de competencia anteriores, hasta su terminación.

Artículo 6º. Vigencia. La presente ley rige a partir de su sanción y promulgación deroga todas las disposiciones que le son contrarias.

Atentamente,



ALIRIO URIBE MUÑOZ
Representante a la Cámara
Ponente único

**TEXTO APROBADO EN LA COMISIÓN
PRIMERA DE LA HONORABLE CÁMARA
DE REPRESENTANTES EN PRIMER
DEBATE DEL 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 cual 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 Vicefiscal 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 3º. Créase el artículo 149B, el cual quedará así:

ARTÍCULO 149B. Competencias del Consejo de Estado en primera instancia frente al proceso de nulidad electoral de altos servidores públicos elegidos por elección popular. La Sección Quinta del Consejo de Estado conocerá en primera instancia de los procesos de nulidad electoral de los Senadores de la República, los Representantes a la Cámara, los Gobernadores de Departamento y el Alcalde Mayor de Bogotá.

La Sección Quinta, proferirá sentencia en el término máximo de seis (6) meses, contados desde la admisión de la demanda.

Los procesos de que trata este artículo se tramitarán de conformidad con las disposiciones del Título VIII de la presente ley.

Artículo 4º. Créase el artículo 150A, el cual quedará así:

ARTÍCULO 150A. Competencia del Consejo de Estado en segunda instancia para la nulidad electoral de servidores públicos del orden nacional elegidos por elección popular. Contra la sentencia

proferida por la Sección Quinta del Consejo de Estado en los asuntos de que trata el artículo 149B de este código, procederá el recurso de apelación, del cual conocerá la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado con exclusión de los consejeros que hubieren participado en la decisión de primera instancia.

El recurso de apelación podrá ser interpuesto por cualquiera de las partes dentro de los tres (3) días siguientes a la notificación de la sentencia de primera instancia.

La Sala Plena proferirá sentencia en el término máximo de seis (6) meses, contados desde la admisión del recurso de apelación.

Parágrafo. Contra la sentencia de segunda instancia únicamente procederán los recursos extraordinarios de revisión y de unificación de jurisprudencia previstos en esta ley.

Artículo 5º. Vigencia. La presente ley comenzará a regir desde el 7 de agosto de 2026 y deroga todas las disposiciones que le son contrarias.

En los anteriores términos fue aprobado con modificaciones en primer debate el presente proyecto de ley, según consta en el acta 37 de sesión del 28 de abril de 2026; así mismo fue anunciado el día 22 de abril de 2026, según consta en el acta 36 de sesión de esa misma fecha.


ALIRIO URIBE MUÑOZ
Ponente Único


GABRIEL BECERRA YÁÑEZ
Presidente


AMPARO YANETH CALDERÓN PERDOMO
Secretaría

C O N T E N I D O

Gaceta número 462 - Miércoles, 13 de mayo de 2026

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

Págs.

Informe Ponencia para primer debate, pliego de modificaciones y texto propuesto del Proyecto de Ley número 471 de 2025 Cámara, por medio del cual se reconoce a las Artes Marciales Mixtas (MMA) como disciplina deportiva en Colombia y se dictan otras disposiciones.....	1
Informe de Ponencia positiva para segundo debate, pliego de modificaciones, texto propuesto y texto aprobado en primer debate por la Comisión Primera 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.....	9