REPÚBLICA DE COLOMBIA

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA
SENADO DE LA REPÚBLICA

GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

I S S N 0 1 2 3 - 9 0 6 6

AÑO XXXV - Nº 1802 Bogotá, D. C., jueves, 12 de noviembre de 2026 EDICIÓN DE 15 PÁGINAS

DIRECTORES: DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO
www.secretariasenado.gov.co

MIGUEL ÁNGEL SÁNCHEZ VÁSQUEZ
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA NEGATIVA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 12 DE 2026 SENADO

Por medio del cual se modifica las normas para adelantar negociaciones de paz con Grupos Armados Organizados.

ISABEL ZULETA
Senadora

Bogotá D.C., octubre de 2026.

Honorable Senador
ENRIQUE GÓMEZ MARTÍNEZ
Presidente
Comisión Primera Constitucional
Senado

Asunto: Informe de ponencia negativa para Primer Debate.

Referencia: Proyecto de Acto Legislativo No. 012 de 2026 Senado "Por medio del cual se modifica las normas para adelantar negociaciones de paz con Grupos Armados Organizados".

En cumplimiento del encargo hecho por la Honorable Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional del Senado de la República y de conformidad con lo establecido en el artículo 156 de la Ley 5a de 1992, me permito rendir Informe de Ponencia Negativa para Primer Debate al Proyecto de Acto Legislativo No. 012 de 2026 Senado "Por medio del cual se modifica las normas para adelantar negociaciones de paz con Grupos Armados Organizados".

Atentamente,

ISABEL CRISTINA ZULETA LÓPEZ
Senadora de la República
Pacto Histórico

INFORME DE PONENCIA NEGATIVA PARA PRIMER DEBATE
PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NO. 012 DE 2026 SENADO

"Por medio del cual se modifica las normas para adelantar negociaciones de paz con Grupos Armados Organizados".

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

OBJETO DE LA PONENCIA

El objeto de esta ponencia es presentar los argumentos que justifican el ARCHIVO del Proyecto de Acto Legislativo 012 de 2026 de Senado.

1. ANTECEDENTES Y TRÁMITE LEGISLATIVO

El presente proyecto de Acto Legislativo es de origen parlamentario y fue radicado en el Congreso de la República el día 19 de agosto de 2026, por los Honrables Senadores Zandra María Bernal Rincón, Juan Fernando Espinal Ramírez, Óscar Villamizar Meneses, Enrique Cabrales Baquero, Hernán Darío Cadavid Márquez, Esteban Quintero Cardona, María Clara Posada Caicedo, HH.RR. Hilda Gutiérrez, Arledy Alvarado Patiño, Jonathan Pineda López.

Por decisión de la Mesa Directiva de la Comisión Primera del Senado de la República, se designó como ponentes a los Honorables Senadores María Clara Posada Caicedo (Coordinadora), Enrique Gómez Martínez, Héctor Olimpo Espinosa Olíver, Isabel Cristina Zuleta López, Luis Carlos Rúa Sánchez, Juan Carlos García Gómez, José Nicolás Gómez Medina, Manuel Antonio Virgüez Piraquive y Alfredo Rafael Deluque Zuleta, en fecha 17 de septiembre de 2026.

2. CONSIDERACIONES GENERALES

La presente ponencia negativa con proposición de archivo se fundamenta en las siguientes consideraciones:

a) Alteración de la estructura constitucional.

- El proyecto de Acto Legislativo alteraría, de ser aprobado, el equilibrio de poderes previsto por la Constitución en su artículo 113, al trasladar al Congreso la facultad de autorizar el inicio de procesos de paz, lo cual está previsto como capacidad de iniciativa reservada al Poder Ejecutivo, en cabeza del Presidente de la República.
- En virtud de la colaboración armónica entre ramas del poder público, que hace parte del mismo principio de separación de poderes, corresponde al Congreso definir las reglas generales que guiarán los acercamientos y negociaciones, lo cual ha hecho a través de sucesivas leyes de paz y sometimiento a la justicia.
- La modificación constitucional propuesta y su potencial alteración del equilibrio de poderes constituiría una sustitución de la Carta Magna, desbordando la facultad de reforma que le ha sido conferida al Poder Legislativo.
- El proyecto entra en el campo de competencia de la Rama Judicial, al definir, con su propuesta sobre el artículo 146, cuándo una decisión del Congreso sería inconstitucional.

b) Faltas a la unidad de materia y técnica jurídica.

- La iniciativa introduce en el artículo 146 de la Constitución, referente al cuórum decisorio ordinario en el Congreso, una mayoría calificada que rompe su estructura consistente en dejar las excepciones en artículos específicos, como ocurre con las leyes orgánicas (Art. 151), las estatutarias (Art. 153) y los Actos legislativos (Art. 375).
- En su artículo 2° el proyecto contempla unas reglas de condicionamiento a la negociación con grupos armados ilegales, las cuales ubica en el artículo 189-6 de la Constitución, claramente limitado a los conflictos de carácter internacional, tanto en lo referente a la conducción de hostilidades como a la suscripción de tratados de paz.
- En su conjunto, la iniciativa desconoce que la facultad conferida al Presidente de la República en materia de paz proviene en términos generales de su carácter de director de la política, y de manera específica de la disposición del artículo 189-4, que le ordena "Conservar en todo el territorio el orden público y restablecerlo donde fuere turbado."

3. OBJETIVOS DEL PROYECTO

La iniciativa persigue dos objetivos fundamentales, según su propia definición:

- "Evitar que se realicen acuerdos de paz con Grupos que durante su desarrollo como tal hayan incurrido en delitos cuya gravedad es tal que se hace inviable tenerlos como contraparte en una negociación o porque hayan incurrido en faltas graves en el Derecho Internacional Humanitario."
- "Permitir la colaboración armónica y, el sistema de frenos y contrapesos dentro de los procesos de paz. Así las cosas, que el legislativo, como órgano máximo de representación popular tenga la facultad de autorizar los diálogos de paz que quiera iniciar el Presidente de la República una vez se haya surtido la fase exploratoria y que, la rama judicial también tenga facultad (SIC) de frenar dicho proceso si se tratase de una negociación con un grupo que ha cometido los delitos que hacen prohibitiva la negociación."

El proyecto se propone reformar tres artículos de la Constitución, de la siguiente manera:

a) En el artículo 146, sobre número de votos en el trámite legislativo, introduce una mayoría calificada para la aprobación del inicio de procesos de paz, contraviniendo la técnica constitucional, que fija aquí la regla general y deja las excepciones para el capítulo correspondiente a cada tema que requiera votación especial, como ocurre con las leyes orgánicas (Art. 151), las estatutarias (Art. 153) y los Actos legislativos (Art. 375).

   En este mismo artículo establece una lista de conductas de la organización ilegal postulada, en presencia de las cuales no se podrá autorizar el proceso de paz, al tiempo que define como inconstitucional cualquier decisión en contrario que adopte el Congreso.

b) En el artículo 189-6, de facultades del Presidente de la República en relación con los conflictos armados de orden internacional, una cláusula para condicionar a la aprobación del Congreso el inicio de conversaciones con grupos armados y estableciendo una lista de conductas por parte de las organizaciones, con las que se prohibiría cualquier acuerdo.

   La disposición propuesta no guarda relación con el contenido del numeral a reformar, el cual está claramente limitado a los conflictos de carácter internacional, tanto en lo referente a la conducción de hostilidades como a la suscripción de tratados de paz.

c) En el artículo 241, de funciones de la Corte Constitucional, agrega una nueva, consistente en decidir la constitucionalidad de la decisión que tome el Congreso sobre el inicio de negociaciones, cuando se verifique que la organización postulada ha cometido uno cualquiera de las conductas causales de exclusión.

4. MARCO CONSTITUCIONAL, LEGAL Y JURISPRUDENCIAL

La presente iniciativa se debe enmarcar en la potestad de reforma del Congreso de la República, dentro del respeto por las garantías a los Derechos fundamentales contenidas en la Constitución y sin alterar el equilibrio estructural que determina su no sustitubilidad.

a. **Fundamentos constitucionales y legales.**

Nuestra Constitución adopta la construcción de la paz como eje de su programa, no solo en su Preámbulo, que la erige en propósito esencial, sino también a través de diferentes normas que la reconocen como un derecho fundamental y un deber ciudadano (Preámbulo, arts. 22 y 95 C.P.) y un fin esencial del Estado (art. 2 C.P.), y disponen el respeto y prevalencia del DIH (art. 214.2 C.P.) y los tratados internacionales de derechos humanos, que prohíben su limitación en estados de excepción (art. 93 C.P.) y los vinculan, junto con la paz, como sustanciales en el sistema educativo (art. 67 C.P.).

De este marco normativo se deriva que el Presidente de la República, como responsable de garantizar la convivencia y el orden público (Art. 189-4), está obligado a privilegiar soluciones pacíficas al conflicto, para lo cual también está investido de amplias facultades para establecer los diálogos y negociaciones, llegar a acuerdos y disponer medidas especiales de tratamiento a los interlocutores. El primer mandatario goza de una amplia libertad de mecanismos para el mantenimiento del orden público, que incluyen desde la resolución pacífica de los conflictos hasta el uso de medidas coercitivas y la fuerza.

Para la implementación de este programa de paz, la Constitución reconoció el delito político y fijó las competencias de las distintas ramas del poder público: facultó al presidente para conceder indultos a quienes lo cometieran (art. 201.2), previa autorización de una ley aprobada por el Congreso con mayorías especiales (arts. 150.17); prohibió la extradición por delitos políticos (art. 35) y posibilitó la participación en política de sus autores.

No obstante, la facultad del Ejecutivo no es ilimitada y está sujeta a los pesos y contrapesos de la separación de poderes que establece la propia constitución:

ARTICULO 113. *Son Ramas del Poder Público, la legislativa, la ejecutiva, y la judicial.*

Además de los órganos que las integran existen otros, autónomos e independientes, para el cumplimiento de las demás funciones del Estado. Los diferentes órganos del Estado tienen funciones separadas pero colaboran armónicamente para la realización de sus fines.

Según este principio de separación de poderes, los órganos del Estado se hallan separados funcionalmente, pero deben colaborar de forma armónica para realizar los fines del Estado. La separación funcional apunta al equilibrio y control entre los órganos del Estado, de forma tal que el poder no se concentre en una sola persona o entidad y los diversos órganos puedan controlarse recíprocamente, al tiempo que la colaboración armónica posibilita la realización conjunta de los fines del Estado.

La separación de poderes es a su vez la consagración constitucional que fundamenta las reservas legal y judicial, como determinación de asuntos que solo pueden ser abordados mediante leyes o providencias, respectivamente, por la correspondiente rama del poder público. Así mismo, permite definir asuntos que están reservados a la iniciativa del Ejecutivo, como la elaboración y presentación del Plan Nacional de Desarrollo y el presupuesto general de la nación, la declaratoria de estados de excepción, el manejo del orden público y la paz.

b. Marco legal

En relación con los grupos armados que no tienen carácter político, el Gobierno nacional puede adelantar, por disposición del Congreso, "acercamientos y conversaciones", que se distinguen de las "negociaciones", con el objeto de "lograr su sometimiento a la justicia y desmantelamiento", a diferencia de las "negociaciones" que se dirigen a pactar "acuerdos de paz".(Ley 2272 de 2022).

A lo largo de dos décadas el Congreso de la República ha venido fijando las condiciones sobre las cuales el gobierno nacional puede implementar su iniciativa de solución pacífica del conflicto armado, permitiendo la separación de poderes y la colaboración armónica en la realización del objetivo estatal:

- Ley 418 de 1997: Política de paz del Estado y regulación de la desmovilización de grupos armados organizados al margen de la ley.
- Ley 548 de 1999: Prorroga la 418 por 3 años.
- Ley 782 de 2002: Prorroga por 4 años
- Ley 975 de 2005: Ley de Justicia y Paz (justicia transicional y penas alternativas para la desmovilización de paramilitares).
- Ley 1106 de 2006: Prorroga la 418 por 4 años
- Ley 1421 de 2010: Prorroga por 4 años
- Ley 1738 de 2014: Prorroga por 4 años
- Ley 1941 de 2018: Prorroga por 4 años
- Ley 2272 de 2022: Paz Total, prorroga por 4 años.

c. Desarrollo jurisprudencial pertinente

- **Prevalencia de la solución pacífica del conflicto.**

Sobre la prevalencia de la solución pacífica del conflicto armado, ha sostenido la Corte (Sentencia C-069 de 2020), que asiste al Presidente de la República el deber de preferirla:

"se deriva, en primer lugar, de una lectura sistemática de la Constitución Política, y en particular, de la prevalencia de los principios fundamentales de la Constitución como elementos integradores que deben informar la interpretación de la parte orgánica de la misma. En segunda medida, se deduce así mismo del análisis de los antecedentes históricos y de la teleología de la Constitución, que ha sido llamada la "Constitución de la paz", lo cual consta no sólo en las discusiones de la Asamblea Nacional Constituyente, sino en el preámbulo mismo de la Constitución.
Finalmente, la preferencia por los medios pacíficos de solución del conflicto armado se deriva también de la prevalencia de los tratados sobre derechos humanos ratificados por Colombia, que la Corte, interpretando el artículo 93 de la Constitución, ha incorporado al ordenamiento jurídico como parte del bloque de constitucionalidad"

- **Facultades del Presidente en materia de paz.**

Para el cumplimiento de este mandato, el Juez Constitucional ha interpretado que el Poder Ejecutivo, en cabeza del Presidente de la República, está investido de facultades específicas y exclusivas (Sentencia C-069 de 2020):

(i) "la posibilidad de entablar conversaciones, diálogos y negociaciones, con el objetivo de llegar a acuerdos para la terminación definitiva del conflicto, o para que se produzcan el cese de hostilidades, o la reducción de los enfrentamientos, para verificar el cumplimiento de los acuerdos, lograr la desmovilización, el desarme y la reintegración"
(ii) "la suspensión de los procesos judiciales y/o de las órdenes de captura contra los miembros del grupo armado organizado y sus representantes"
(iii) "la potestad del presidente de la República para "autorizar la ubicación de los representantes, voceros y/o miembros de tales grupos en zonas determinadas del territorio nacional, ordenando los desplazamientos necesarios de la fuerza pública para garantizar la vida, integridad personal, y demás derechos a sus integrantes"

La Corte ha reiterado el reconocimiento a "la amplia facultad que tiene el presidente de la República de conservar el orden público en todo el territorio nacional (art. 189.4 CP) a través de medios de solución pacífica de la violencia que la Constitución permite y alienta a través del entramado normativo que constituye la "Constitución para la Paz" (Preámbulo y arts. 2, 22, 95 y 67 CP). Mecanismos que se orientan a garantizar los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de derechos humanos integrados al bloque de constitucionalidad (art. 93 CP)." (Sentencia C-525 2023)

- **Separación de poderes.**

"El principio de separación de poderes parte de la premisa de que el poder político debe ser limitado y compartido y, por lo tanto, resulta incompatible su concentración en uno de los órganos estatales. La jurisprudencia constitucional ha entendido que la separación de poderes cumple, entonces, dos funciones esenciales: (i) garantizar las libertades y los derechos de los ciudadanos y (ii) racionalizar la actividad del Estado y el ejercicio del poder político180. Dichas funciones se cumplen a través de un arreglo institucional que limita el poder público mediante un sistema de controles interorgánicos que hagan efectivos los frenos y contrapesos, y que también facilitan la acción coordinada entre tales poderes. Con este propósito, el artículo 113 de la Constitución establece la separación del poder público en diferentes ramas, de manera que no resida en una sola de ellas y que los diversos órganos que las integran se controlen de manera recíproca.

Asimismo, la jurisprudencia ha sido uniforme en señalar que este principio tiene dos contenidos: "uno estático, basado en la delimitación precisa de las competencias y facultades, aunado al reconocimiento de autonomía e independencia para las ramas del poder; y otro dinámico, que reconoce la necesidad de articular las funciones entre dichas ramas, con el fin de lograr el cumplimiento adecuado de los fines esenciales del Estado, así como impedir los excesos en el ejercicio de las competencias a partir de un modelo institucionalizado de mutuos controles"

"Si bien el presidente de la República puede adoptar diversas medidas para mantener y conservar el orden público, debe esforzarse por encontrar soluciones pacíficas, pues estas "se acomodan mejor a la filosofía humanista y al amplio despliegue normativo en torno a la paz que la Constitución propugna"196. Como se ha expuesto, la facultad del presidente de buscar la

convivencia pacífica y la paz no se restringe al contexto del conflicto armado. Esta facultad también se predica de los esfuerzos para lograr el sometimiento a la justicia para dar fin a la violencia extrema que, independientemente del agente que la genera, causa graves vulneraciones a los derechos fundamentales." (Sentencia C-525 2023).

5. PROPOSICIÓN

Con fundamento en las consideraciones anteriormente expuestas y en cumplimiento de los establecido en los artículos 153 y 156 de la ley 5ta de 1992, proponemos a los Honorables miembros de la Comisión Primera de Senado, ARCHIVAR el Proyecto de Acto Legislativo No. 012 de 2026 Senado "Por medio del cual se modifica las normas para adelantar negociaciones de paz con Grupos Armados Organizados".

De la Honorable Senadora,

ISABEL CRISTINA ZULETA LÓPEZ
Senadora de la República
Pacto Histórico

INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA NÚMERO 130 DE 2026 SENADO

por medio del cual se modifica la Ley 1475 de 2011 en relación con las causales de doble militancia y se dictan otras disposiciones.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA

HÉCTOR OLIMPO ESPINOSA
HONORABLE SENADOR 2026-2030

Bogotá, D.C., octubre de 2026

Honorable Senador
Enrique Gómez Martínez
Presidente
Comisión Primera Constitucional
Senado

Referencia: Informe de ponencia positiva para **Primer Debate al Proyecto de Ley Estatutaria No. 130 de 2026 Senado "Por medio del cual se modifica la ley 1475 de 2011 en relación con las causales de doble militancia y se dictan otras disposiciones"**

Honorable Presidente:

En cumplimiento del encargo hecho por la Honorable Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional del Senado de la República y de conformidad con lo establecido en el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992, nos permitimos rendir Informe de Ponencia para **Primer Debate al Proyecto de Ley Estatutaria No. 130 de 2026 Senado "Por medio del cual se modifica la ley 1475 de 2011 en relación con las causales de doble militancia y se dictan otras disposiciones"**

Número de proyecto de Ley	Proyecto de Ley Estatutaria No. 130 de 2026 Senado
Título	*"Por medio del cual se modifica la ley 1475 de 2011 en relación con las causales de doble militancia y se dictan otras disposiciones"*
Autores	Óscar Hernán Sánchez León, Alix Yirley Vargas Torrado, Álvaro Henry Monedero Rivera y Fabio Raúl Amín Sáleme
Ponentes	H.S Héctor Olimpo Espinosa Oliver, Juan Carlos García Gómez, Enrique Gómez Martínez, Rafael Nieto Loaiza, Isabel Cristina Zuleta, Jonathan Ferney Pulido Hernández, José Nicolás Gómez, Manuel Antonio Virgüez Piraquive, Alfredo Rafael Deluque Zuleta
Ponencia	Positiva con pliego de modificaciones

De los Honorables Senadores

HÉCTOR OLIMPO ESPINOSA OLIVER
Senador de la República

JUAN CARLOS GARCÍA GÓMEZ
Senador de la República

ENRIQUE GÓMEZ MARTÍNEZ
Senador de la República

RAFAEL NIETO LOAIZA
Senador de la República

ISABEL CRISTINA ZULETA
Senadora de la República

JONATHAN FERNEY PULIDO
Senador de la República

JOSÉ NICOLÁS GÓMEZ MEDINA
Senador de la República

MANUEL ANTONIO VIRGÜEZ
Senador de la República

ALFREDO RAFAEL DELUQUE ZULETA
Senador de la República

INFORME DE PONENCIA POSITIVA AL PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA NO. 130 DE 2026 SENADO "POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA LA LEY 1475 DE 2011 EN RELACIÓN CON LAS CAUSALES DE DOBLE MILITANCIA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"

I. TRÁMITE DE LA INICIATIVA

El proyecto fue radicado el 29 de julio de 2026 ante la Secretaría General del Senado de la República por los HH.SS. Óscar Hernán Sánchez León, Alix Yirley Vargas Torrado, Álvaro Henry Monedero Rivera y Fabio Raúl Amín Sáleme. Fue publicado, con su exposición de motivos, en la Gaceta del Congreso N.º 1009 de 2026.

Por disposición de la Presidencia del Senado de la misma fecha, el proyecto fue repartido a la Comisión Primera Constitucional Permanente. El expediente se radicó en la Secretaría de la Comisión el 12 de agosto de 2026.

La Mesa Directiva mediante Acta MD-03 designó como ponentes de esta iniciativa a los Senadores Oscar Hernán Sánchez León (Coordinador), Juan Carlos García Gómez, Enrique Gómez Martínez, Rafael Nieto Loaiza, Isabel Cristina Zuleta, Jonathan Ferney Pulido Hernández, José Nicolás Gómez, Manuel Antonio Virgüez Piraquive, Alfredo Rafael Deluque Zuleta, con quince (15) días de plazo para rendir el correspondiente informe.

El 11 de septiembre de 2026 En la fecha el H.S. Oscar Hernán Sánchez León (Coordinador), presenta renuncia como Ponente Coordinador del PL 130-26S, "Por medio del cual se modifica la ley 1475 de 2011 en relación con las causales de doble militancia y se dictan otras disposiciones."

El 16 de septiembre de 2026. En la fecha la Mesa Directiva acepta la renuncia presentada por el H.S. Oscar Hernán Sánchez León como Ponente Coordinador, del PL 130-26S, "Por medio del cual se modifica la ley 1475 de 2011 en relación con las causales de doble militancia y se dictan otras disposiciones."

El 16 de septiembre de 2026. En la fecha, la Mesa Directiva, mediante el Acta MD-08, designa como nuevo ponente coordinador del Proyecto de Ley No. 130 de 2026 Senado al Honorable Senador Héctor Olimpo Espinosa Oliver, en reemplazo del honorable Senador Óscar Hernán Sánchez León, otorgándole un término de ocho (8) días para rendir el informe correspondiente y notificar del asunto a los demás miembros designados en la ponencia colectiva, quedando conformada la colectividad de la siguiente manera: Héctor Olimpo Espinosa Oliver (Coordinador), Juan Carlos García Gómez, Enrique Gómez Martínez, Rafael Nieto Loaiza, Isabel Cristina Zuleta, Jonathan Ferney Pulido Hernández, José Nicolás Gómez, Manuel Antonio Virgüez Piraquive y Alfredo Rafael Deluque Zuleta .

El 18 de septiembre de 2026 se solicitaron conceptos al Ministerio del Interior, Consejo Nacional Electoral, Registrador Nacional del Estado Civil, La Misión de Observación Electoral, Universidades del Rosario y Sergio Arboleda.

El Ministerio del Interior el 2 de octubre del año en curso respondió el concepto solicitado.

El 5 de octubre de 2026 se recibieron comentarios del grupo académico del Colegio de Abogados y Observatorio Electoral.

II. OBJETO.

El presente proyecto tiene por objetivo desarrollar y fortalecer el marco normativo que regula la prohibición de la doble militancia en Colombia, ajustando y complementando las disposiciones en la ley 1475 de 2011. En términos generales, este proyecto de ley tiene como objetivo principal reforzar los mecanismos de sanción y control frente a la doble militancia, definiendo de manera más clara las conductas, los sujetos, elementos objetivos de imputación y el elemento temporal.

El propósito central es garantizar la coherencia y disciplina interna de los partidos y movimientos políticos, promoviendo la lealtad de sus miembros y evitando que ciudadanos, electos o no, participen en actividades de otras colectividades políticas sin renunciar formalmente a su militancia original, desde un marco de participación que incluya el manejo y aplicabilidad de los acuerdos en coalición. De este modo, se protege la transparencia en los procesos electorales y se refuerza la confianza del electorado en el sistema democrático colombiano.

Al precisar las conductas prohibidas y establecer reglas claras sobre el apoyo a candidatos de otros partidos, se busca evitar confusiones entre los votantes y fortalecer la responsabilidad política de los representantes. Con ello, el proyecto promueve una democracia más transparente y participativa, en la que los ciudadanos puedan confiar en la coherencia ideológica de los partidos y en la lealtad de los candidatos que apoyan.

JUSTIFICACIÓN.

A. Surgimiento y evolución de la doble militancia

El sistema colombiano de representación democrática reconoce a los partidos y movimientos políticos una función institucional más allá de la postulación de candidaturas, estos funcionan además como instrumentos de agremiación de intereses, construcción de programas de gobierno y articulación de la voluntad ciudadana. Por esa razón, el régimen de doble militancia es una garantía de coherencia entre la opción política presentada al elector y la actuación de quienes reciben el aval de una colectividad, sin desconocer que los derechos a participar en la conformación del poder político, a elegir y a ser elegido también imponen límites a la configuración legal de restricciones electorales (Constitución Política de Colombia, 1991, arts. 40, 107 y 108; Corte Constitucional, 2011, Sentencia C-490/11).

La prohibición de la doble militancia ingresó al ordenamiento jurídico colombiano mediante el A.L. 01 de 2003, reforma que procuró superar el debilitamiento organizativo de las agrupaciones políticas a través de la consagración de mayores exigencias para la conformación de partidos, listas únicas, umbrales y cifra repartidora, fortalecimiento del régimen de bancadas y prohibición de pertenecer simultáneamente a más de un partido o movimiento político con personería jurídica.

El fin de la reforma no fue imponer una adscripción partidaria obligatoria a los ciudadanos colombianos, lo que se pretendía era atribuir consecuencias institucionales a la militancia voluntariamente asumida. La ponencia para primer debate de los proyectos de acto legislativo 01, 03 y 07 de 2002 se refieren precisamente a la disciplina partidaria y la estabilidad del vínculo de afiliación entre los objetivos de la reforma (Congreso de la República, 2002; Acto Legislativo 01 de 2003).

Más tarde, el A.L. 01 de 2009 ratificó la prohibición y amplió sus efectos en la dinámica de la competencia electoral. El art. 107 de la Constitución contempla, además de la interdicción de pertenencia simultánea, el impedimento para inscribirse por otra organización en el mismo proceso electoral después de haber participado en consultas de una colectividad o en consultas interpartidistas. Esta norma exige además que el miembro de una corporación pública que aspire a presentarse a la siguiente elección por un partido diferente debe renunciar a su curul, por lo menos, 12 meses antes del primer día de inscripciones. Estas reglas responden a la afiliación incompatible, al respeto por los mecanismos de selección de candidaturas y a la prevención del cambio oportunista de organización entre elecciones (Acto Legislativo 01 de 2009; Corte Constitucional, 2021, Sentencia SU-209/21).

En consonancia, la Ley Estatutaria 1475 de 2011 dispuso en su art. 2° lo siguiente:

> *Artículo 2°. Prohibición de doble militancia. En ningún caso se permitirá a los ciudadanos pertenecer simultáneamente a más de un partido o movimiento político. La militancia o pertenencia a un partido o movimiento político, se establecerá con la inscripción que haga el ciudadano ante la respectiva organización política, según el sistema de identificación y registro que se adopte para tal efecto el cuál deberá establecerse conforme a las leyes existentes en materia de protección de datos.*
>
> *Quienes se desempeñen en cargos de direccion, gobierno, administracion o control, dentro de los partidos y movimientos politicos, o hayan sido o aspiren ser elegidos en cargos o corporaciones de eleccion popular, no podran apoyar candidatos distintos a los inscritos por el partido o movimiento político al cual se encuentren afiliados. Los candidatos que resulten electos, siempre que fueren inscritos por un mientras ostenten la investidura o cargo, y si deciden presentarse a la siguiente eleccion por un partido o movimiento politico distinto, deberan renunciar a la curul al menos doce (12) meses antes del primer día de inscripciones.*
>
> *Los directivos de los partidos y movimientos políticos que aspiren ser elegidos en cargos o corporaciones de elección popular por otro partido o movimientos políticos o grupo significativo de ciudadanos, o formar parte de los órganos de dirección de estas, deben renunciar al cargo doce (12) meses antes de postularse o aceptar la nueva designación o ser inscritos cómo candidatos.*
>
> *El incumplimiento de estas reglas constituye doble militancia, que será sancionada de conformidad con los estatutos, y en el caso de los candidatos será causal para la revocatoria de la inscripción.*
>
> *Parágrafo. Las restricciones previstas en esta disposición no se aplicarán a los miembros de los partidos y movimientos políticos que sean disueltos por decisión de sus miembros o pierdan la personería jurídica por causas distintas a las sanciones previstas en esta ley, casos en los cuáles podrán inscribirse en uno distinto con personería jurídica sin incurrir en doble militancia.*

En ese sentido, bajo la ley en mención, la militancia se establece mediante inscripción ante la respectiva organización política, según el sistema de identificación y registro que se adopte. Por su parte, se prohíbe a directivos y a quienes hayan sido o aspiren a ser elegidos apoyar candidaturas distintas de las inscritas por la organización a la que están afiliados, estableciendo deberes de permanencia y renuncia anticipada para quienes pretendan cambiar de colectividad. Este artículo también impuso a determinados directivos una separación de 12 meses antes de aspirar por otra agrupación o integrarse a sus órganos de dirección y contempló consecuencias estatutarias y la revocatoria de inscripciones. En su párrafo se exceptúa las hipótesis de disolución voluntaria o pérdida no sancionatoria de personería jurídica en las condiciones allí previstas.

En ese orden, la pertenencia simultánea a organizaciones políticas es distinta de la inscripción electoral incompatible después de una consulta. Esta última, a su vez, difiere del tránsito de los miembros de corporaciones públicas hacia otro partido, de los actos positivos de apoyo a aspirantes ajenos y de la postulación de directivos por otra organización sin observar la antelación de su renuncia.

El Consejo de Estado ha sistematizado esas hipótesis según sujeto obligado, conducta y presupuesto temporal, clasificación reiterada, entre otras providencias, en decisiones de la Sección Quinta de 19 y 26 de agosto y 14 y 21 de octubre de 2021. (Consejo de Estado, Sección Quinta, 2021a, 2021b, 2021c, 2021d).

La Corte Constitucional, al examinar la ley estatutaria, precisó que la Constitución fija un umbral de protección susceptible de desarrollo legislativo, siempre que el fortalecimiento partidario guarde una relación razonable con la representación democrática. El vínculo entre prohibición de doble militancia y régimen de bancadas preserva la posibilidad de que el ciudadano identifique un programa político estable y exija responsabilidad a quienes fueron elegidos con arreglo a él. Esta concepción fue reiterada en la Sentencia C-334 de 2014 y, más recientemente, en la Sentencia C-028 de 2026 (Corte Constitucional, 2011, 2014, 2026).

> (...) *un instrumento indispensable de garantía de la representatividad democrática de los elegidos* (Corte Constitucional, 2011, Sentencia C-490/11).

En cuanto a la relación entre la conducta que origina la prohibición y la consecuencia de nulidad electoral, el numeral 8° del art. 275 de la Ley 1437 de 2011 prevé como causal de anulación la doble militancia de un candidato elegido por voto popular, no obstante, la Sentencia C-334 de 2014 declaró inexequible la frase "al momento de la elección", porque el comportamiento prohibido puede haberse consumado antes de los comicios, según la modalidad aplicable. Por su parte, la Sentencia SU-368 de 2025 aclaró que el art. 2° de la Ley 1475 de 2011 y el numeral 8° del art. 275 de la Ley 1437 de 2011 tienen funciones complementarias (sustantiva y procesal) y que no existe derogatoria de este último precepto (Corte Constitucional, 2014, 2025b).

> *La ley ordinaria no puede prever que un fenómeno jurídico se configura en un momento diferente al establecido* (Corte Constitucional, 2014, Sentencia C-334/14).

En su configuración vigente, la doble militancia protege la fidelidad al programa político y la transparencia de la representación, su aplicación a sujetos especialmente obligados exige identificar el supuesto normativo específico, los hechos que lo configuran y la prueba que permite atribuirlos al candidato o directivo correspondiente (Corte Constitucional, 2022, Sentencia SU-213/22; Corte Constitucional, 2025b, Sentencia SU-368/25).

B. Coaliciones electorales y transformación de la representación política

La Constitución Política permite la integración de alianzas electorales, y el art. 29 de la Ley 1475 de 2011 regula la inscripción de candidaturas de coalición a cargos uninominales. Conforme a esta disposición, la candidatura coaligada es la candidatura única de las organizaciones que suscriben el acuerdo y de aquellas que se adhieran o la apoyen en los términos legales. El convenio debe prever, entre otros aspectos, la forma de designación del candidato, el programa, la financiación, la publicidad y la auditoría interna y tiene fuerza vinculante en lo que corresponde a la candidatura acordada.

De esta manera, la Ley 1475 de 2011 en su art. 29 reconoce expresamente que varias agrupaciones pueden concurrir a una misma opción electoral sin fusionarse y sin perder su individualidad jurídica.

El C. E. en su Sección Quinta ha desarrollado esa noción, por ejemplo, en la sentencia de 21 de julio de 2016 (exp. 05001-23-33-000-2015-02451-01) donde examinó antecedentes de la legislación sobre asociaciones y coaliciones; la sentencia de 25 de agosto de 2016 (exp. 05001-23-33-000-2015-02579-01) donde identificó condiciones para la inscripción y los efectos vinculantes del acuerdo. Estos antecedentes ayudan a diferenciar la pertenencia del candidato a una agrupación política, del respaldo electoral compartido por otras organizaciones (Consejo de Estado, Sección Quinta, 2016a, 2016b; Corte Constitucional, 2022, Sentencia SU-213/22).

Las coaliciones son un mecanismo de coordinación política que favorece la competencia de fuerzas con distinta capacidad de movilización, permite construir agendas comunes y puede reducir la dispersión de opciones electorales. A diferencia de las estructuras partidarias con vocación de permanencia, su duración suele estar condicionada a una elección y a un acuerdo específico.

La ley, sin embargo, no establece una regla detallada para determinar qué sucede cuando un candidato avalado por una organización participante de una coalición desea respaldar, para otro cargo o curul, la candidatura de una agrupación aliada, mientras su partido de origen presenta una alternativa diferente. También existe un vacío sobre cuándo y cómo terminan, cambian o pierden eficacia los compromisos del acuerdo ante decisiones sobrevinientes de sus integrantes. Precisamente sobre estos aspectos han debido pronunciarse el Consejo de Estado y la Corte Constitucional, en un proceso interpretativo que justifica la intervención normativa del Congreso.

C. Precedentes jurisprudenciales de la doble militancia

1. Sujeto destinatario, pertenencia partidaria y demostración del vínculo

El primer núcleo de providencias distingue la condición jurídica de militante, directivo, aspirante y elegido. En la Sentencia SU-213 de 2022 la Corte Constitucional precisó que la inscripción en el registro no es el único medio posible para acreditar la militancia, cuando existen documentos de candidatura y otras pruebas idóneas. En la Sentencia SU-245 de 2025, relativa a la condición de directivo, reafirmó que no es constitutiva la inscripción de la designación ante el Consejo Nacional Electoral si los estatutos y los elementos probatorios permiten acreditar materialmente el cargo (Corte Constitucional, 2022, 2025a).

Esta interpretación exige determinar de antemano qué documentos pueden demostrar el nexo y cómo se garantiza la publicidad y contradicción de esos elementos. La jurisprudencia constitucional ha reunido así una línea en la que concurren las sentencias C-490 de 2011, SU-213 de 2022 y SU-245 de 2025, con desarrollos correspondientes de la Sección Quinta en relación con directivos y candidatos (Corte Constitucional, 2011, 2022, 2025a).

2. Conducta positiva de apoyo, distinción entre ofrecer y recibir respaldo

La modalidad de apoyo comprende una conducta positiva y concreta, atribuible a un sujeto legalmente obligado, que se encamina a favorecer electoralmente una candidatura incompatible con las obligaciones que le impone la colectividad de origen.

Esta concepción aparece en las sentencias de la Sección Quinta de 7 de diciembre de 2016 y 31 de octubre de 2018, y se reitera en las providencias de 26 de enero y 10 de agosto de 2023, 29 de agosto y 26 de septiembre de 2024. Los actos pueden ser singulares o reiterados, pero no basta la simple coincidencia en un espacio político ni una inferencia general sobre afinidades personales (Consejo de Estado, Sección Quinta, 2016d, 2018, 2023a, 2023b, 2024d, 2024e).

Esta línea diferencia el apoyo ofrecido por el candidato demandado del respaldo recibido de terceros. La aceptación de expresiones de simpatía, el recibimiento de un acompañamiento espontáneo o el agradecimiento por apoyos ajenos no son demostración de una conducta propia de promoción electoral. Tal diferenciación se advierte por ejemplo, en la controversia sobre la alcaldesa de Bello (auto de 18 de abril de 2024, exp. 05001-23-33-000-2023-01176-01) y en la sentencia sobre el gobernador del Putumayo. La conclusión no implica que un candidato pueda organizar activamente apoyos prohibidos bajo la apariencia de una simple recepción lo que importa es establecer quién realiza el acto y cuál es su sentido objetivo (Consejo de Estado, Sección Quinta, 2024a, 2024e).

3. Temporalidad

Los actos constitutivos de apoyo prohibido se evalúan, como regla, dentro de la campaña que se inicia con la inscripción del candidato y concluye en las elecciones. La sentencia de 24 de noviembre de 2016 del C. E. precisó la relevancia de dicho intervalo, y la de 1.º de julio de 2021 insistió en que el contexto de campaña permite diferenciar la asistencia electoral de otras formas de concurrencia política. En sentencia de 26 de enero de 2023, la Sección Quinta adicionalmente indicó que el apoyo a quien todavía participa como precandidato en una consulta no equivale, sin más, al respaldo de un candidato formalmente inscrito para las elecciones. La misma tesis fue reiterada en otros casos sobre otras candidaturas al Congreso (Consejo de Estado, Sección Quinta, 2016c, 2021e, 2023a).

Esto impide extender una causal restrictiva de derechos políticos a conductas anteriores a la existencia jurídica de la candidatura que se considera favorecida. De otro lado, no se elimina las prohibiciones constitucionales especiales asociadas a la participación en consultas y al cambio de partido de los miembros de corporaciones pública ya que se trata de hipótesis distintas, cada una con su propio momento de consumación, como ilustran las sentencias C-334 de 2014 y SU-209 de 2021 (Corte Constitucional, 2014, 2021).

4. Prioridad de la colectividad de origen y alcance de los apoyos entre partidos de una coalición

Frente a candidaturas de coalición, el Consejo de Estado ha distinguido la agrupación en la que milita el aspirante de las organizaciones que respaldan la candidatura coaligada. A partir de esa distinción, construyó una pauta de prelación: quien desee apoyar otras campañas debe favorecer primordialmente a los aspirantes de su partido y cuando este no haya inscrito candidatos para el cargo respectivo, puede apoyar a candidatos de otras agrupaciones que integren o se adhieran a la alianza, siempre que la colectividad de origen lo haya dejado en libertad para hacerlo. La Corte Constitucional consideró esta construcción compatible con el ordenamiento en la Sentencia SU-213 de 2022 (Consejo de Estado, Sección Quinta, 2020; Corte Constitucional, 2022).

En el caso del senador César Pachón, la sentencia de 10 de agosto de 2023 del C.E. analizó los apoyos dentro de un escenario coaligado y reiteró la prioridad de la propia colectividad. La línea jurisprudencial se relaciona igualmente con las decisiones de 24 de septiembre y 3 de diciembre de 2020, 1.º de julio y 14 de octubre de 2021 que la Sentencia SU-213 de 2022 identificó como antecedentes de formación de la subregla. La coexistencia de varias agrupaciones dentro de una alianza, por sí sola, no crea una habilitación ilimitada de respaldos cruzados (Consejo de Estado, Sección Quinta, 2023b; Corte Constitucional, 2022).

El elemento novedoso no es la prohibición genérica de apoyar candidatos ajenos, que sí aparece consagrada en la ley, sino la secuencia de preferencias entre partido de origen y miembros de la coalición, el valor de las autorizaciones partidarias y la coordinación entre aval principal, coavales, adhesiones y acuerdos electorales para cargos diferentes. Estos componentes no están descritos con tal nivel de precisión en el art. 2° de la Ley 1475 de 2011 y han sido incorporados mediante interpretación jurisprudencial. Su traslado a reglas legales claras es necesario por la intensidad de la consecuencia que puede producir su infracción, que es, la anulación de una elección popular (Corte Constitucional, 2022, 2025b).

5. Existencia, modificación y desaparición de candidaturas o compromisos de respaldo

Se ha precisado además que, para apreciar el deber de fidelidad, debe verificarse si el partido inscribió un aspirante propio para el cargo controvertido o expresó formalmente su respaldo a una candidatura ajena. También debe determinarse si ese compromiso subsistía en el momento del acto reputado prohibido. (Consejo de Estado, Sección Quinta, 2016c, 2020, 2024b, 2024c).

Una candidatura inicialmente inscrita que posteriormente desaparece y una alianza válida que luego es modificada no producen necesariamente idénticos efectos. Para el elector y los propios militantes es indispensable poder conocer, en un momento determinado, cuáles apoyos fueron institucionalmente acordados, revocados o sustituidos. El vacío normativo se concentra en las exigencias de publicidad, competencia orgánica, formalización y oponibilidad de esos cambios.

6. Contexto público o privado

La presencia física en un evento político, una fotografía compartida en redes sociales o el uso de una prenda con propaganda no demuestran necesariamente el apoyo prohibido. Corresponde valorar el contexto del acto, su finalidad, las circunstancias de tiempo, modo y lugar, la identificación de los destinatarios y la atribución personal de una actuación dirigida a influir en los votantes. En la sentencia de 8 de agosto de 2024 sobre la gobernadora del Tolima, la Sección Quinta del C.E. profundizó la diferencia entre expresiones producidas en un evento privado y declaraciones proselitistas, así como la necesidad de evaluar críticamente el material audiovisual. La misma preocupación aparece en la sentencia de 20 de junio de 2024, exp. 05001-23-33-000-2023-01214-01 (Consejo de Estado, Sección Quinta, 2024f, 2024g).

> *la Sala debe analizar las circunstancias que rodearon la presunta conducta prohibitiva* (Consejo de Estado, Sección Quinta, 2024f, exp. 11001-03-28-000-2024-00046-00).

La prueba de apoyo debe ser convincente y la conclusión no puede descansar en interpretaciones conjeturales de publicaciones descontextualizadas. En las decisiones de 29 de agosto de 2024 sobre actos de acompañamiento político, de 26 de septiembre de 2024 sobre la gobernación del Putumayo y la Sentencia SU-368 de 2025 subrayan la importancia de actos claros, atribuibles al sujeto y adecuadamente corroborados. El apoyo indebido no depende de que la candidatura beneficiaria haya obtenido éxito en la elección, ni requiere reiteración de conductas, pues una sola manifestación inequívoca puede resultar suficiente, siempre que concurran los restantes elementos jurídicos y probatorios (Consejo de Estado, Sección Quinta, 2024d, 2024e; Corte Constitucional, 2025b).

7. Circunscripción, cargo electoral y eficacia del respaldo

Apoyar no es lo mismo que pertenecer a una circunscripción común. En el caso del senador Berner León Zambrano y en desarrollos posteriores sobre apoyos en territorios diferentes, la jurisprudencia de la Sección Quinta examinó la posibilidad de conductas relevantes dentro de un mismo ámbito electoral o respecto de campañas en circunscripciones diversas. Lo determinante es si existe una candidatura identificable, una obligación partidaria que resulte aplicable y un acto positivo que efectivamente promueva la opción electoral cuestionada, no la simple coincidencia o diferencia de territorios (Consejo de Estado, Sección Quinta, 2024c).

Esta línea plantea un problema práctico para las coaliciones de alcance territorial ya que la convergencia válida para una gobernación no define necesariamente los compromisos de los partidos para asambleas, alcaldías o concejos, tampoco convierte una campaña municipal en un pacto nacional. Es preciso que la ley defina cómo se determina el ámbito objetivo, territorial y temporal de cada acuerdo.

8. Fuerza vinculante de las decisiones partidarias y autonomía de las coaliciones

La autonomía de los partidos comprende la definición democrática de sus estrategias y alianzas. Los actos de adhesión, acuerdos de coalición y directrices institucionales pueden precisar cuál candidatura asume como propia una organización cuando no presenta aspirante individual, empero, tampoco les es posible crear, por simple contrato o instrucción interna, causales nuevas de nulidad electoral no previstas por la Constitución y la ley. La jurisprudencia ha buscado conciliar esas dos exigencias, como se advierte en las decisiones de 25 de agosto de 2016 y 20 de agosto de 2020, y en la revisión constitucional de la sentencia electoral relativa al alcalde de Girón, realizada mediante SU-213 de 2022 (Consejo de Estado, Sección Quinta, 2016b, 2020; Corte Constitucional, 2022).

La línea ha reconocidocondiciones específicas para determinar cuándo existe un apoyo jurídicamente incompatible y cuándo resulta admisible respaldar candidaturas relacionadas con una alianza que el partido haya aceptado. En tal contexto, la reforma debe describir los supuestos habilitantes con suficiente precisión, sin dejar su eficacia exclusivamente al consentimiento personal del candidato ni a estipulaciones privadas opuestas al derecho público electoral.

9. Ruptura o modificación de coaliciones y valoración de las órdenes del partido

En la Sentencia SU-368 de 2025 se resuelve el asunto relativo a Alexander López Maya, aquí la Corte Constitucional examinó una controversia en la cual se discutía si la coalición electoral había perdido, en la práctica y por las actuaciones de sus integrantes, el presupuesto de voluntad conjunta que le dio origen. Observó que la jurisdicción electoral debía valorar de modo integral las instrucciones partidarias y los elementos documentales allegados para acreditar la posición de la colectividad respecto de la alianza. En el caso concreto la Corte concedió la protección frente al defecto fáctico identificado. (Corte Constitucional, 2025b).

> *"no existe discusión sobre la ausencia de disposiciones legales que regulen la permanencia o disolución de coaliciones"* (Corte Constitucional, 2025b, Sentencia SU-368/25).

La sentencia reconoció de forma expresa que el ordenamiento carece de reglas legales suficientes sobre permanencia y disolución de pactos coaligados, y señaló la necesidad de que las soluciones judiciales respeten los derechos políticos y la valoración integral de las pruebas mientras interviene el legislador (Corte Constitucional, 2022, 2025b).

D. Balance

El desarrollo judicial descrito evidencia una transformación progresiva de la prohibición de doble militancia. En un primer momento, se definió el fundamento constitucional de la disciplina partidaria y se diferenció las modalidades legales de la prohibición. Una segunda etapa delimitó la conducta de apoyo mediante presupuestos objetivos, temporales, modales y probatorios. La tercera, impulsada por la expansión de candidaturas coaligadas, formuló reglas sobre la prioridad del partido de origen, los límites de los respaldos cruzados, el valor de los acuerdos y las instrucciones partidarias, en últimas, la jurisprudencia reciente ha reconocido con particular claridad el problema de la eficacia y terminación de las coaliciones, así como la necesidad de evitar valoraciones incompletas que restrinjan indebidamente los derechos políticos (Corte Constitucional, 2011, 2014, 2022, 2025a, 2025b).

El proyecto busca satisfacer una necesidad de seguridad jurídica. La relación entre coalición y militancia debe preservar simultáneamente la disciplina de las organizaciones, la obligatoriedad de los compromisos programáticos y la protección del voto. Una reforma que considerara lícito cualquier apoyo por la sola existencia de una coalición ignoraría el artículo 107 constitucional y la interpretación de SU-213 de 2022. En sentido contrario, una regulación que desconociera toda posibilidad de respaldo legítimo entre aliados vaciaría de utilidad al art. 29 de la Ley 1475 de 2011 y haría innecesariamente rígida la organización de la competencia política.

La dificultad está en la previsibilidad de la regla aplicable antes de que se realice la campaña y, particularmente, antes de que el elector vote. En una materia que puede determinar la revocatoria de una inscripción o la nulidad de una elección, las personas obligadas deben poder establecer, a partir de normas generales y actos partidarios públicos, qué candidaturas representan institucionalmente a su organización, en qué territorio y periodo, qué respaldo externo está autorizado y en qué momento se extingue un compromiso.

E. Finalidad y alcance de la actualización estatutaria

La reforma se orienta a armonizar la prohibición de doble militancia del art. 2° de la Ley 1475 de 2011 con el régimen de candidaturas de coalición del art. 29 de la misma ley y con los arts. 40, 107 y 108 de la Constitución. Esta armonización busca que la pertenencia a una agrupación política conserve sus consecuencias jurídicas, pero que las formas legítimas de concurrencia electoral sean reconocidas de manera expresa, con responsabilidades verificables de los partidos, candidatos y órganos directivos involucrados.

La regulación de esas circunstancias cumplirá una función de certeza: establecer cuándo las actuaciones de los integrantes de la coalición expresan un respaldo institucional legítimo y cuándo vulneran una candidatura propia o un compromiso vinculante de su partido. La publicidad previa y verificable de los acuerdos, la identificación de órganos competentes y la determinación de los efectos temporales de su modificación son herramientas idóneas para prevenir controversias que hoy suelen resolverse únicamente después de las elecciones.

De igual modo, la reforma debe reconocer que las decisiones de los partidos y movimientos surten efectos en contextos cambiantes y tales situaciones requieren soluciones normativas que protejan al elector y a quienes obraron con arreglo a directrices institucionales, sin autorizar el desconocimiento unilateral de compromisos válidamente adquiridos.

En consecuencia, la actualización propuesta pretende recoger de forma sistemática aquellos desarrollos jurisprudenciales compatibles con el ordenamiento constitucional, superar la dispersión interpretativa y proveer reglas estatutarias accesibles y prospectivas que puedan ser conocidas por las agrupaciones políticas, los candidatos, las autoridades electorales y la ciudadanía.

La claridad de las obligaciones, la coherencia entre programa y aval, la estabilidad de los pactos y el respeto por la autonomía partidaria son condiciones complementarias de una democracia representativa que reconoce tanto el pluralismo como la responsabilidad política.

La expedición de una regulación precisa sobre doble militancia y coaliciones electorales permitirá preservar el objetivo constitucional de evitar el transfuguismo, fortalecer la identidad de las colectividades y asegurar que la voluntad expresada en las urnas no se vea comprometida por incertidumbres normativas previsibles.

La reforma es una oportunidad para traducir en disposiciones generales los aportes jurisprudenciales acumulados y para dar una respuesta legislativa, particularmente, al vacío sobre permanencia, modificación y disolución de coaliciones reconocido por la Corte Constitucional.

F. Referencias.

Asamblea Nacional Constituyente. (1991). Constitución Política de Colombia (arts. 40, 107 y 108). https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Constitucion/1687988

Congreso de la República de Colombia. (2002). Ponencia para primer debate de los proyectos de Acto Legislativo 01, 03 y 07 de 2002, reforma política constitucional [antecedente legislativo citado en el documento base].

Congreso de la República de Colombia. (2003). Acto Legislativo 01 de 2003, por el cual se adopta una Reforma Política Constitucional y se dictan otras disposiciones.

Congreso de la República de Colombia. (2009). Acto Legislativo 01 de 2009, por el cual se modifican y adicionan unos artículos de la Constitución Política de Colombia.

Congreso de la República de Colombia. (2011a). Ley Estatutaria 1475 de 2011, por la cual se adoptan reglas de organización y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos, de los procesos electorales y se dictan otras disposiciones. https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=43332

Congreso de la República de Colombia. (2011b). Ley 1437 de 2011, por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (art. 275).

Corte Constitucional de Colombia. (2011). Sentencia C-490/11 (M. P. Luis Ernesto Vargas Silva). https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2011/c-490-11.htm

Corte Constitucional de Colombia. (2014). Sentencia C-334/14 (M. P. Mauricio González Cuervo). https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2014/c-334-14.htm

Corte Constitucional de Colombia. (2021). Sentencia SU-209/21 (M. P. Cristina Pardo Schlesinger). https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2021/su209-21.htm

Corte Constitucional de Colombia. (2022). Sentencia SU-213/22 (M. P. Cristina Pardo Schlesinger). https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2022/su213-22.htm

Corte Constitucional de Colombia. (2025a). Sentencia SU-245/25. https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2025/SU245-25.htm

Corte Constitucional de Colombia. (2025b). Sentencia SU-368/25. https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2025/SU368-25.htm

Corte Constitucional de Colombia. (2026). Sentencia C-028/26. https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2026/C-028-26.htm

Consejo de Estado, Sección Quinta. (2016a, 21 de julio). Sentencia, exp. 05001-23-33-000-2015-02451-01 (M. P. Lucy Jeannette Bermúdez).

Consejo de Estado, Sección Quinta. (2016b, 25 de agosto). Sentencia, exp. 05001-23-33-000-2015-02579-01 (M. P. Rocío Araújo Oñate).

Consejo de Estado, Sección Quinta. (2016c, 24 de noviembre). Sentencia, exp. 52001-23-33-000-2015-00841-01 (M. P. Alberto Yepes Barreiro).

Consejo de Estado, Sección Quinta. (2016d, 7 de diciembre). Sentencia (M. P. Carlos Enrique Moreno Rubio).

Consejo de Estado, Sección Quinta. (2018, 31 de octubre). Sentencia, exp. 11001-03-28-000-2018-00032-00 (M. P. Carlos Enrique Moreno Rubio).

Consejo de Estado, Sección Quinta. (2020, 20 de agosto). Sentencia, exp. 11001-03-28-000-2019-00088-00 (M. P. Carlos Enrique Moreno Rubio). https://anterior.consejodeestado.gov.co/documentos/tables5/F1100103280002019000880%20CEMR.pdf

Consejo de Estado, Sección Quinta. (2021e, 1 de julio). Sentencia, exp. 05001-23-33-000-2020-00006-01 (M. P. Rocío Araújo Oñate).

Consejo de Estado, Sección Quinta. (2021a, 19 de agosto). Sentencia, exp. 47001-23-33-000-2019-00808-02.

Consejo de Estado, Sección Quinta. (2021b, 26 de agosto). Sentencia, exp. 05001-23-33-000-2019-02946-01 (acumulado; M. P. Rocío Araújo Oñate).

Consejo de Estado, Sección Quinta. (2021c, 14 de octubre). Sentencia, exp. 47001-23-33-000-2019-00807-01 (M. P. Pedro Pablo Vanegas Gil).

Consejo de Estado, Sección Quinta. (2021d, 21 de octubre). Sentencia, exp. 47001-23-33-000-2020-00075-01 (M. P. Carlos Enrique Moreno Rubio).

Consejo de Estado, Sección Quinta. (2022, 2 de junio). Auto, exp. 11001-03-28-000-2022-00057-00 (M. P. Luis Alberto Álvarez Parra).

Consejo de Estado, Sección Quinta. (2023a, 26 de enero). Sentencia, exp. 11001-03-28-000-2022-00196-00 (M. P. Luis Alberto Álvarez Parra). https://lector.ramajudicial.gov.co/SIBD/VIDEOTECA/Publicaciones/00000000/Asuntos_electorales_Tomo_I/2_11001-03-28-000-2022-00196-00_20230126.pdf

Consejo de Estado, Sección Quinta. (2023b, 10 de agosto). Sentencia, exp. 11001-03-28-000-2022-00198-00 (M. P. Luis Alberto Álvarez Parra). https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/271/11001-03-28-000-2022-00198-00_20230810.pdf

Consejo de Estado, Sección Quinta. (2024a, 18 de abril). Auto, exp. 05001-23-33-000-2023-01176-01 (M. P. Luis Alberto Álvarez Parra). https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/278/05001-23-33-000-2023-01176-01_20240418.pdf

Consejo de Estado, Sección Quinta. (2024g, 20 de junio). Sentencia, exp. 05001-23-33-000-2023-01214-01 (M. P. Pedro Pablo Vanegas Gil).

Consejo de Estado, Sección Quinta. (2024f, 8 de agosto). Sentencia, exp. 11001-03-28-000-2024-00046-00 (M. P. Pedro Pablo Vanegas Gil). https://www.consejodeestado.gov.co/wp-content/uploads/2024/VF%202024-00046-00%20sentencia%20Gob.%20Tolima%20DM.%20%28Juan%20D.%29.pdf

Consejo de Estado, Sección Quinta. (2024b, 29 de agosto). Sentencia, exp. 27001-23-33-000-2023-00129-01 (M. P. Luis Alberto Álvarez Parra).

Consejo de Estado, Sección Quinta. (2024d, 29 de agosto). Sentencia, exp. 23001-23-33-000-2024-00016-01 (M. P. Pedro Pablo Vanegas Gil).

Consejo de Estado, Sección Quinta. (2024c, 12 de septiembre). Sentencia, exp. 11001-03-28-000-2022-00154-00 (M. P. Luis Alberto Álvarez Parra).

Consejo de Estado, Sección Quinta. (2024e, 26 de septiembre). Sentencia, exp. 11001-03-28-000-2023-00121-00 (M. P. Pedro Pablo Vanegas Gil). https://consejodeestado.gov.co/wp-content/uploads/2024/VF%202023-00121-00%20sentencia%20Gob.%20Putumayo.pdf

IV.FUNDAMENTOS JURÍDICOS

CONSTITUCIONALES

ARTICULO 1o. Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.

ARTICULO 2o. Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.

Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.

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

1. Elegir y ser elegido.
2. Tomar parte en elecciones, plebiscitos, referendos, consultas populares y otras formas de participación democrática.
3. Constituir partidos, movimientos y agrupaciones políticas sin limitación alguna; formar parte de ellos libremente y difundir sus ideas y programas.
4. Revocar el mandato de los elegidos en los casos y en la forma que establecen la Constitución y la ley.
5. Tener iniciativa en las corporaciones públicas.
6. Interponer acciones públicas en defensa de la Constitución y de la ley.
7. Acceder al desempeño de funciones y cargos públicos, salvo los colombianos, por nacimiento o por adopción, que tengan doble nacionalidad. La ley reglamentará esta excepción y determinará los casos a los cuales ha de aplicarse.

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

ARTÍCULO 83. Las actuaciones de los particulares y de las autoridades públicas deberán ceñirse a los postulados de la buena fe, la cual se presumirá en todas las gestiones que aquellos adelanten ante éstas.

ARTÍCULO 107. Se garantiza a todos los ciudadanos el derecho a fundar, organizar y desarrollar partidos y movimientos políticos, y la libertad de afiliarse a ellos o de retirarse. En ningún caso se permitirá a los ciudadanos pertenecer simultáneamente a más de un partido o movimiento político con personería jurídica.

Los Partidos y Movimientos Políticos se organizarán democráticamente y tendrán como principios rectores la transparencia, objetividad, moralidad, la equidad de género, y el deber de presentar y divulgar sus programas políticos.

Para la toma de sus decisiones o la escogencia de sus candidatos propios o por coalición, podrán celebrar consultas populares o internas o interpartidistas que coincidan o no con las elecciones a Corporaciones Públicas, de acuerdo con lo previsto en sus Estatutos y en la ley.

En el caso de las consultas populares se aplicarán las normas sobre financiación y publicidad de campañas y acceso a los medios de comunicación del Estado, que rigen para las elecciones ordinarias. Quien participe en las consultas de un partido o movimiento político o en consultas interpartidistas, no podrá inscribirse por otro en el mismo proceso electoral. El resultado de las consultas será obligatorio.

Los directivos de los Partidos y Movimientos Políticos deberán propiciar procesos de democratización interna y el fortalecimiento del régimen de bancadas.

Los Partidos y Movimientos Políticos deberán responder por toda violación o contravención a las normas que rigen su organización, funcionamiento o financiación, así como también por avalar candidatos elegidos en cargos o Corporaciones Públicas de elección popular, quienes hayan sido o fueren condenados durante el ejercicio del cargo al cual se avaló mediante sentencia ejecutoriada en Colombia o en el exterior por delitos relacionados con la vinculación a grupos armados ilegales y actividades del narcotráfico o de delitos contra los mecanismos de participación democrática o de lesa humanidad.

Los partidos o movimientos políticos también responderán por avalar a candidatos no elegidos para cargos o Corporaciones Públicas de Elección Popular, si estos hubieran sido o fueren condenados durante el período del cargo público al cual se candidatizó, mediante sentencia ejecutoriada en Colombia o en el exterior por delitos relacionados con la vinculación a grupos armados ilegales y actividades del narcotráfico, cometidos con anterioridad a la expedición del aval correspondiente.

Las sanciones podrán consistir en multas, devolución de los recursos públicos percibidos mediante el sistema de reposición de votos, hasta la cancelación de la personería jurídica. Cuando se trate de estas condenas a quienes fueron electos para cargos uninominales, el partido o movimiento que avaló al condenado, no podrá presentar candidatos para las siguientes elecciones en esa Circunscripción. Si faltan menos de 18 meses para las siguientes elecciones, no podrán presentar terna, caso en el cual, el nominador podrá libremente designar el reemplazo.

Los directivos de los partidos a quienes se demuestre que no han procedido con el debido cuidado y diligencia en el ejercicio de los derechos y obligaciones que les confiere Personería Jurídica también estarán sujetos a las sanciones que determine la ley.

También se garantiza a las organizaciones sociales el derecho a manifestarse y a participar en eventos políticos.

Quien siendo miembro de una corporación pública decida presentarse a la siguiente elección, por un partido distinto, deberá renunciar a la curul al menos doce (12) meses antes del primer día de inscripciones.

PARÁGRAFO TRANSITORIO 1o. Sin perjuicio de lo dispuesto por el artículo 134, dentro de los dos (2) meses siguientes a la entrada en vigencia del presente acto legislativo, autorizase, por una sola vez, a los miembros de los Cuerpos Colegiados de elección popular, o a quienes hubieren renunciado a su curul con anterioridad a la vigencia del presente acto legislativo, para inscribirse en un partido distinto al que los avaló, sin renunciar a la curul o incurrir en doble militancia.

PARÁGRAFO TRANSITORIO 2o. El Gobierno Nacional o los miembros del Congreso presentarán, antes del 1o. de agosto de 2009, un Proyecto de Ley Estatutaria que desarrolle este artículo.

El Proyecto tendrá mensaje de urgencia y sesiones conjuntas y podrá ser objeto de mensaje de insistencia si fuere necesario. Se reducen a la mitad los términos para la revisión previa de exequibilidad del Proyecto de Ley Estatutaria, por parte de la Corte Constitucional.

LEGALES

- **LEY 1475 DE 2011**

ARTÍCULO 2o. PROHIBICIÓN DE DOBLE MILITANCIA. <Artículo CONDICIONALMENTE exequible> En ningún caso se permitirá a los ciudadanos pertenecer simultáneamente a más de un partido o movimiento político. La militancia o pertenencia a un partido o movimiento político, se establecerá con la inscripción que haga el ciudadano ante la respectiva organización política, según el sistema de identificación y registro que se adopte para tal efecto el cual deberá establecerse conforme a las leyes existentes en materia de protección de datos.

Quienes se desempeñen en cargos de dirección, gobierno, administración o control, dentro de los partidos y movimientos políticos, o hayan sido o aspiren ser elegidos en cargos o corporaciones de elección popular, no podrán apoyar candidatos distintos a los inscritos por el partido o movimiento político al cual se encuentren afiliados. Los candidatos que resulten electos, siempre que fueren inscritos por un partido o movimiento político, deberán pertenecer al que los inscribió mientras ostenten la investidura o cargo, y si deciden presentarse a la |siguiente elección por un partido o movimiento político distinto, deberán renunciar a la curul al menos doce (12) meses antes del primer día de inscripciones.

Los directivos de los partidos y movimientos políticos que aspiren ser elegidos en cargos o corporaciones de elección popular por otro partido o movimientos políticos o grupo significativo de ciudadanos, o formar parte de los órganos de dirección de estas, deben renunciar al cargo doce (12) meses antes de postularse o aceptar la nueva designación o ser inscritos como candidatos.

El incumplimiento de estas reglas constituye doble militancia, que será sancionada de conformidad con los estatutos, y en el caso de los candidatos será causal para la revocatoria de la inscripción.

PARÁGRAFO. Las restricciones previstas en esta disposición no se aplicarán a los miembros de los partidos y movimientos políticos que sean disueltos por decisión de sus miembros o pierdan la personería jurídica por causas distintas a las sanciones previstas en esta ley, casos en los cuales podrán inscribirse en uno distinto con personería jurídica sin incurrir en doble militancia.

III. CONFLICTOS DE INTERÉS.

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

El artículo 286 de la Ley 5 de 1992 quedará así:

ARTÍCULO 286. *Régimen de conflicto de interés de los congresistas. Todos los congresistas deberán declarar los conflictos de intereses que pudieran surgir en el ejercicio de sus funciones. Se entiende como conflicto de interés una situación donde la discusión o votación de un proyecto de ley o acto legislativo o artículo, pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del congresista.*

- ***a)*** *Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.*
- ***b)*** *Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión.*
- ***c)*** *Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.*

De lo anterior, y de manera meramente orientativa, se considera que para la discusión y aprobación de este Proyecto de Ley no existen circunstancias que pudieran dar lugar a un eventual conflicto de interés por parte de los Honorables congresistas, pues es una iniciativa de carácter general, impersonal y abstracta, con lo cual no se materializa una situación concreta que permita enmarcar un beneficio particular, directo ni actual. En suma, 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.

Sin perjuicio de lo anterior, y por tratarse de una materia que incide en las condiciones de inscripción de candidaturas, se enuncia de manera expresa la siguiente circunstancia, para que cada congresista evalúe individualmente su situación: la existencia de vínculo conyugal, de compañero o compañera permanente, o de parentesco dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil con personas cuya inscripción como candidatos, registro como promotores de grupos significativos de ciudadanos o pertenencia a órganos de dirección política pueda verse particular, actual y directamente afectada por las reglas aquí propuesta

En todo caso, es pertinente aclarar que los conflictos de interés son personales y corresponde a cada congresista evaluarlos y, si es del caso, manifestarlos oportunamente conforme al artículo 286 de la Ley 5ª de 1992, modificado por la Ley 2003 de 2019.

V.IMPACTO FISCAL.

El artículo 7, de 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"*, determina que en la exposición de motivos y en las ponencias de los proyectos de ley se debe hacer explícito el costo fiscal que se genera por el gasto ordenado o por el otorgamiento de beneficios tributarios, que debe ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, al mismo tiempo que debe señalar la fuente de financiación de dicho costo. Para la Corte Constitucional[1], el análisis del impacto fiscal de las normas, en el cuerpo del proyecto de ley, no es requisito sine qua non para su trámite legislativo, ni debe ser una barrera para que el congreso ejerza sus funciones, ni crea un poder de veto legislativo en cabeza del ministro de Hacienda; es más, hacer el análisis del impacto fiscal no recae únicamente en el legislador, sobre este punto consideró que:

"…el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 7º de la ley 819 de 2003 corresponde al congreso, pero principalmente al ministro de hacienda y crédito público, en tanto que "es el que cuenta con los datos, los equipos de funcionarios y la experticia en materia económica. Por lo tanto, en el caso de que los congresistas tramiten un proyecto incorporando estimativos erróneos sobre el impacto fiscal, sobre la manera de atender esos nuevos gastos o sobre la compatibilidad del proyecto con el marco fiscal de mediano plazo, le corresponde al ministro de hacienda intervenir en el proceso legislativo para ilustrar al congreso acerca de las consecuencias económicas del proyecto"[2] (SUBRAYADO FUERA DE TEXTO).

Lo anterior significa que, en cualquier momento del trámite legislativo, el ministro de hacienda y crédito público podrá ilustrarle a este congreso las consecuencias económicas del presente proyecto de ley, ya sea de manera oficiosa o a petición; toda vez que, de acuerdo con el proceso de racionalidad legislativa, la carga principal del análisis de impacto fiscal reposa en esta cartera por contar con los datos, los equipos de funcionarios y la experticia en materia económica; esto sin desconocer que el trámite del proyecto no se viciaría si no se llegase a contar con tal pronunciamiento por parte de hacienda[3].

En este caso, el presente proyecto de ley no genera ningún impacto fiscal que suponga una modificación específica o puntual en el marco presupuestal, por lo que no exige un gasto adicional del Estado, ni cambios en las rentas nacionales del Presupuesto General de la Nación.

[1] Corte Constitucional. Sentencia C-507 de 2008. Magistrado Ponente: Jaime Córdoba Triviño. Recuperada de: https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2008/C-507-08.htm

[2] Corte Constitucional. Sentencia C-866 de 2010. Magistrado Ponente: Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. Recuperada de: https://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2010/C-866-10.htm

[3] Corte Constitucional. Sentencia C-502 de 2007. Magistrado Ponente: Manuel José Cepeda Espinosa. Recuperada de: https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2007/c-502-07.htm

VI. PLIEGO DE MODIFICACIONES.

Presentamos las siguientes modificaciones :

TEXTO RADICADO	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE	OBSERVACIONES
Artículo 1 Objeto: La presente ley tiene ~~como~~ objeto ~~reglamentar~~ las ~~circunstancias~~ y ~~conductas que configuran~~ la doble ~~militancia, en cumplimiento de lo establecido~~ en el artículo 107 de la Constitución ~~Política~~ de ~~Colombia.~~ ~~Propendiendo~~ por ~~garantizar~~ la ~~coherencia~~ y ~~disciplina al interior~~ de ~~los partidos y movimientos políticos.~~	Artículo 1 Objeto: La presente ley tiene ***por*** objeto ***desarrollar*** las ***modalidades*** y ***consecuencias de*** la doble ***militancia política prevista*** en el artículo 107 de la Constitución ***Política, y regular las condiciones*** de ***apoyo electoral entre candidaturas inscritas*** por ***organizaciones políticas que concurran mediante adhesión o coalición.*** La modificación busca establecer reglas claras para el respaldo recíproco entre candidatos de partidos y movimientos políticos que concurran mediante coaval o coalición, dentro de una misma circunscripción electoral. Con ello se pretende evitar que la participación legítima en una candidatura conjunta sea interpretada como una conducta contraria a la disciplina partidista, sin desconocer las prohibiciones constitucionales de doble militancia. La propuesta procura armonizar la libertad de participación política con la autonomía de las organizaciones políticas, la transparencia electoral y la seguridad jurídica de los candidatos y electores.	Se precisa el objeto de la iniciativa para desarrollar las modalidades y consecuencias jurídicas de la doble militancia previstas en el artículo 107 de la Constitución Política, incorporando expresamente la regulación del apoyo electoral entre candidaturas compartidas.
Artículo 2°. Prohibición de doble militancia. ~~En~~ ningún ~~caso se permitirá a los ciudadanos~~ pertenecer ~~o afiliarse~~ simultáneamente a más de un partido o movimiento ~~político.~~ La militancia o pertenencia a un partido o movimiento político, se establecerá con la inscripción que haga el ciudadano ante la respectiva organización política, según el sistema de identificación y registro que se adopte para tal efecto el cual deberá establecerse conforme a las leyes existentes en materia de protección de datos. ~~En el caso de estar ejerciendo un cargo~~ de elección popular ~~y desee inscribirse~~ por ~~otro partido o movimiento político al que pertenece deberá~~ renunciar ~~como mínimo~~ doce (12) meses ~~antes~~ a la ~~fecha~~ de ~~inscripción; y se su reemplazo se realizará de conformidad con la normatividad vigente.~~ ~~La militancia en un partido político, para la inscripción a cargos uninominales o a corporaciones públicas, deberá ser de al menos seis (6) meses de permanencia.~~ ~~En caso de que se presente la renuncia antes de cumplir con este plazo, se entenderá como aceptada a partir del día siguiente de haber transcurrido los seis (6) meses de militancia.~~ ~~Parágrafo: Los partidos o movimientos políticos deberán actualizar la base de datos de afiliados o militantes~~ dentro de los ~~treinta (30)~~ días siguientes a la aceptación de afiliación o de renuncia. ~~En~~	***Artículo 2°. Modifíquese el artículo 2 de la Ley 1475 de 2011, el cual quedará así:*** Artículo 2°. Prohibición de doble militancia. Ningún ***ciudadano podrá*** pertenecer o ***político con personería jurídica.*** La militancia o pertenencia a un partido o movimiento político, se establecerá con la inscripción que haga el ciudadano ante la respectiva organización política, según el sistema de identificación y registro que se adopte para tal efecto el cuál deberá establecerse conforme a las leyes existentes en materia de protección de datos. ***Quien pertenezca*** a un partido o movimiento ***político no podrá registrarse como promotor de un grupo significativo de ciudadanos ni aceptar*** la inscripción ***como candidato por este mientras subsista esa pertenencia, en los supuestos previstos por*** la ***ley.*** **Los candidatos que resulten electos, siempre que fueren inscritos por un partido o movimiento político, mientras ostenten la investidura o cargo, y si deciden presentarse a la siguiente elección por un partido o movimiento político distinto, deberán renunciar a la curul al menos doce (12) meses antes del primer día de inscripciones, *La participación en una candidatura por acuerdo de coalición o adhesión no exime del cumplimiento de esta exigencia cuando corresponda.*** Se mantiene la exigencia constitucional de renunciar a la curul con la anticipación correspondiente cuando un miembro de corporación pública pretenda presentarse a la siguiente elección por una organización distinta. La participación en una candidatura compartida no constituye una excepción a dicha obligación. Se elimina el período mínimo de seis meses de militancia previsto en el texto radicado, por considerar que una restricción general de esta naturaleza requiere una justificación suficiente frente a los derechos de asociación y participación política. Se establece que la renuncia expresa e inequívoca a la militancia produce efectos desde su presentación, sin quedar condicionada a su aceptación o a la actualización de las bases de datos. Esta precisión busca impedir que una demora administrativa prolongue artificialmente la afiliación. Se reduce a quince días el término para actualizar los registros partidistas y se reconoce la posibilidad de acreditar la militancia mediante otros medios de prueba legalmente admisibles. Finalmente, se remite expresamente a las excepciones de apoyo electoral reguladas en el artículo 2A, con el propósito de distinguir la afiliación simultánea prohibida de los respaldos electorales autorizados entre organizaciones vinculadas

~~caso~~ que ~~no se haya efectuado~~ la actualización ~~correspondiente en~~ la ~~base~~ de ~~datos, se entenderá que la militancia ha sido aceptada o ha cesado de pleno derecho después de trascurrido este término.~~	***El incumplimiento de las prohibiciones aplicables podrá dar lugar*** a ***las consecuencias disciplinarias y electorales previstas en la ley, con observancia del debido proceso.*** ***Parágrafo. Las organizaciones políticas actualizarán sus registros*** de ***afiliación*** dentro de los ***quince (15)*** días siguientes a la aceptación de ***la*** afiliación o ***presentación*** de ***la*** renuncia. ***La renuncia expresa e inequívoca surtirá efectos desde su presentación, sin*** que ***dependa de la aceptación o*** la actualización ***de los registros. El Consejo Nacional Electoral mantendrá actualizada*** la ***información*** de ***su competencia.***	mediante una candidatura compartida.
Artículo 3: Adiciónese un artículo nuevo 2A de la ley 1475 de 2011, el cual, quedará así: Artículo ~~2A:~~ Conductas que ~~generan doble militancia: Se entenderá las siguientes conductas como causal de~~ doble militancia. 1. ~~Pertenecer simultáneamente~~ a más de un partido o movimiento político ~~2. Quienes participen en consultas internas o interpartidistas y se inscribiesen por otro partido o movimiento político en el mismo proceso electoral.~~	Artículo 3: Adiciónese un artículo nuevo 2A de la ley 1475 de 2011, el cual, quedará así: Artículo ***2A.*** Conductas que ***constituyen*** doble militancia. 1. ***La pertenencia simultánea*** a más de un partido o movimiento político ***con personería jurídica*** ***También quien, encontrándose afiliado*** o ***perteneciendo*** a un partido o movimiento ***político, se registre como promotor de un grupo significativo de ciudadanos o acepte ser postulado por este como***	Se reorganizan las conductas constitutivas de doble militancia con el propósito de establecer una regulación más clara y uniforme, diferenciando las prohibiciones de afiliación simultánea, participación en consultas, cambio de organización política y apoyo electoral indebido. Se conservan las restricciones derivadas del artículo 107 de la Constitución Política y las reglas legales aplicables a las consultas y a la renuncia de los miembros de corporaciones públicas que pretendan presentarse por una organización distinta. La principal modificación consiste en incorporar una regla expresa de libertad de apoyo electoral para los candidatos

~~El elemento temporal de esta conducta aplica desde el inicio de la etapa de inscripción de candidatos hasta el día de elecciones.~~ ~~3. Quienes siendo miembros de una corporación pública se inscribiesen a una colectividad distinta a la que los apoyó sin renunciar a esta.~~ ~~El elemento temporal de esta conducta aplica durante los 12 meses antes del primer día del periodo de inscripciones a la siguiente elección por~~ un partido o movimiento ~~político distinto.~~ 4. ~~Quienes apoyen candidatos distintos~~ a los ~~inscritos~~ por el ~~partido o movimiento político al cual se encuentren afiliados:~~ ~~La prohibición de doble militancia en esta causal está sujeta~~ a las ~~siguientes reglas especiales según el sujeto de la conducta:~~ ~~4.1.~~ Quienes ~~se desempeñen en~~ cargos de dirección, gobierno, administración o control dentro de los partidos ~~y~~ movimientos políticos ~~no podrán apoyar~~ candidatos ~~distintos~~ a ~~los inscritos por~~ el partido o movimiento político al cual se ~~encuentren afiliados. Salvo que medie acuerdo~~ de coalición ~~debidamente formalizado que vincule~~ a ~~su organización política, caso~~ en el ~~cual podrán apoyar~~ a ~~los candidatos~~ o ~~listas que integren dicha coalición.~~ ~~4.2. Quienes hayan sido o aspiren ser elegidos en~~	***candidato para un determinado proceso electoral.*** ***2. La inscripción de quien haya participado como precandidato en una consulta interna, popular o interpartidista por una organización distinta, para el mismo proceso electoral, en contravención de las reglas obligatorias del artículo 7 de la Ley 1475 de 2011. Esta disposición no modifica los efectos jurídicos de las consultas ni sus excepciones legales.*** ***3. La inscripción de un miembro de corporación pública por una organización política distinta sin cumplir, la renuncia a la curul con la anticipación de doce (12) meses establecida en el artículo 107 de la Constitución.*** 4. ***La manifestación de apoyo de los sujetos destinatarios*** de dicha ***prohibición, a candidaturas ajenas a su organización política, salvo*** los ***apoyos expresamente permitidos*** por el ***parágrafo 1 y*** las ***demás excepciones legales.*** ***5.*** Quienes ***ejerzan*** cargos de dirección, gobierno, administración o control dentro de ***partidos o movimientos políticos y aspiren a cargos o corporaciones de elección popular por otra organización, o a integrar órganos de dirección de esta, deberán cumplir la renuncia con antelación de***	inscritos mediante aval conjunto, coaval o listas de coalición. Se propone que quienes integren una candidatura compartida puedan brindar y recibir respaldo electoral de los candidatos inscritos por cualquiera de las organizaciones políticas formalmente vinculadas a dicha candidatura, siempre que se trate de la misma circunscripción electoral. Esta disposición busca superar las dificultades interpretativas que pueden presentarse cuando una candidatura es respaldada por varias organizaciones políticas, pero sus integrantes enfrentan restricciones para apoyar a otros candidatos de los partidos que participan en el mismo acuerdo electoral. Se establece que la inscripción formal de la candidatura compartida o de la lista de coalición, con identificación de las organizaciones participantes, constituye el medio suficiente para acreditar el vínculo que habilita el apoyo recíproco. En consecuencia, no se exigirán acuerdos adicionales de adhesión, autorizaciones individuales ni cláusulas específicas de respaldo electoral. La modificación procura evitar cargas documentales adicionales cuando el vínculo electoral ya se encuentra acreditado mediante los instrumentos de inscripción exigidos por la legislación vigente. La libertad de apoyo propuesta se limita a las organizaciones vinculadas formalmente a la

~~cargos o corporaciones de elección popular de carácter uninominales se regirán bajo las siguientes reglas:~~ ~~4.2.1 En caso de encontrarse avalados por parte de un solo partido o movimiento político, no podrán apoyar candidatos distintos a los inscritos por el partido o movimiento político al cual se encuentren afiliados para cualquier elección a celebrarse en la misma fecha.~~ ~~4.2.2 En caso de existir un acuerdo de coalición formalmente constituido o acuerdos programáticos, los candidatos podrán apoyar libremente las listas o candidatos de cualquiera de los partidos o movimientos políticos que hagan parte del acuerdo de coalición para cualquier elección a celebrarse en la misma fecha. El apoyo a candidaturas de partidos o movimientos políticos distintos únicamente podrá realizarse una vez formalizado el acuerdo de coalición o acuerdo programático; cualquier acto de apoyo previo a esta suscripción se considerará como doble militancia.~~ ~~4.3. Quienes hayan sido o aspiren ser elegidos en cargos o corporaciones de elección popular de carácter plurinominal, se regirán bajo las siguientes reglas:~~ ~~4.3.1 En caso de encontrarse avalados por parte de un solo partido o movimiento político, no podrán apoyar candidatos distintos a los inscritos por el partido o movimiento político~~	***doce (12) meses previstas en el artículo 2 de la Ley 1475 de 2011, en armonía con las normas superiores aplicables.*** ***Parágrafo 1. Libertad de apoyo electoral en candidaturas inscritas en coalición o adhesión. Salvo en los casos previstos en los incisos siguientes, quienes hayan sido o aspiren a ser elegidos en cargos uninominales o en corporaciones públicas con el aval de un solo partido o movimiento político no podrán apoyar candidatos distintos a los inscritos por el partido o movimiento político al cual se encuentren afiliados, en ninguna de las elecciones que se realicen en la misma fecha.*** ***Cuando exista un acuerdo de coalición formalmente constituido o un acuerdo programático que respalde su candidatura, los candidatos a cargos uninominales podrán apoyar libremente las listas o candidatos de cualquiera de los partidos o movimientos políticos que hagan parte del acuerdo, en cualquier elección que se realice en la misma fecha.*** ***Quienes integren una lista de circunscripción nacional en la que confluyan diferentes partidos o movimientos políticos mediante acuerdo de coalición podrán apoyar libremente las listas o candidatos de cualquiera de los partidos o movimientos***	candidatura compartida y a la circunscripción electoral correspondiente. Por tanto, no constituye una autorización general para respaldar candidatos de organizaciones ajenas al vínculo electoral. Asimismo, se aclara que esta excepción no permite la afiliación simultánea a varios partidos, no modifica los efectos obligatorios de las consultas y no exonera del cumplimiento de las reglas constitucionales sobre cambio de partido y renuncia a la curul. Se precisa que los apoyos expresamente autorizados no podrán constituir, por sí mismos, causal de revocatoria de inscripción o nulidad electoral por doble militancia en la modalidad de apoyo. La propuesta busca otorgar seguridad jurídica a las candidaturas compartidas, respetando las exigencias constitucionales de disciplina partidista y las condiciones legales de conformación de coaliciones.

~~al cual se encuentren afiliados para cualquier elección a celebrarse en la misma fecha.~~ ~~4.3.2 En caso de hacer parte de una lista de circunscripción nacional en donde confluyan mediante acuerdo de coalición diferentes~~ partidos o movimientos políticos, ~~sin existir coalición~~ de ~~carácter territorial del~~ partido ~~político al cual se encuentre afiliado,~~ el ~~miembro podrá apoyar libremente las listas~~ o ~~candidatos de cualquiera de los partidos o movimientos políticos que formen parte del acuerdo de coalición para cualquier elección que se realice en la misma fecha.~~ ~~El apoyo a candidaturas de partidos o movimientos políticos distintos únicamente podrá realizarse una vez formalizado el acuerdo de coalición; cualquier acto de apoyo previo a esta suscripción se considerará como doble militancia.~~ ~~4.3.3~~ En caso de ~~que un miembro integre~~ una ~~lista~~ de ~~circunscripción territorial en donde confluyan diferentes partidos y movimientos políticos mediante un acuerdo de coalición, y dicho acuerdo tenga carácter territorial que incluya al partido o movimiento al cual está afiliado, el miembro podrá apoyar libremente~~ las ~~listas~~ o ~~candidatos de cualquiera de los partidos o movimientos políticos que formen parte del acuerdo de coalición para cualquier elección que se realice~~ en la ~~misma fecha.~~	***políticos que formen parte de dicho acuerdo, en cualquier elección que se realice en la misma fecha, aun cuando no exista coalición de carácter territorial de la que haga parte el partido o movimiento político al cual se encuentren afiliados.*** ***La misma facultad tendrán quienes integren una lista de circunscripción territorial en la que confluyan diferentes partidos o movimientos políticos mediante acuerdo de coalición, siempre que el apoyo de este tenga carácter territorial a la elección uninominal celebrada en la misma fecha.*** ***Las facultades previstas en los incisos anteriores comprenden cualquier forma de apoyo y podrán ejercerse aun cuando el partido o movimiento político de quien brinda el apoyo tenga candidato o lista propia para el mismo cargo o corporación, o candidato propio dentro de la misma lista de coalición con voto preferente.*** ***El apoyo a candidaturas de partidos o movimientos políticos distintos del propio únicamente podrá realizarse una vez suscrito el respectivo acuerdo de coalición o de adhesión; cualquier acto de apoyo previo a dicha suscripción se considerará doble militancia.*** ***El acuerdo de coalición o de adhesión suscritos con posterioridad a la***	

~~El apoyo a candidaturas de partidos o movimientos políticos distintos únicamente podrá realizarse una vez formalizado el acuerdo de coalición; cualquier acto de apoyo previo a esta suscripción se considerará como doble militancia.~~ ~~5. Quienes ostenten cargos de dirección, gobierno, administración o control, dentro de los partidos y movimientos políticos aspiren a un cargo de elección popular o formar parte de los órganos directivos de otra organización política.~~ ~~El elemento temporal de esta conducta aplica durante los 12 meses antes de la postulación, aceptación de la nueva designación en órganos de dirección o ser inscrito como candidato por otro partido o movimiento político.~~ ~~Parágrafo.~~ Las restricciones previstas en esta disposición no se aplicarán a los miembros de los partidos y movimientos políticos que sean disueltos por decisión de sus miembros o pierdan la personería jurídica por causas distintas a las sanciones previstas en esta ley, casos en los cuales podrán inscribirse en uno distinto con personería jurídica sin incurrir en doble militancia~~.~~	***inscripcion, o la inscripción de la candidatura o lista de coalición, con identificación de los partidos y movimientos políticos que participan, será suficiente para acreditar el vínculo que habilita los apoyos previstos en este parágrafo, sin que se requieran acuerdos adicionales de adhesión, autorizaciones individuales ni cláusulas específicas de apoyo recíproco.*** ***Lo dispuesto en este parágrafo no exime del cumplimiento de los requisitos que exigen la Constitución y la ley para conformar coaliciones o inscribir candidaturas y listas; tampoco habilita apoyos a partidos o movimientos políticos que no integren el respectivo acuerdo, ni altera las reglas obligatorias de las consultas.*** ***Parágrafo 2. Los acuerdos de adhesión surtirán sus efectos***a partir del momento de la suscripción por parte de los partidos o movimientos políticos con personeria jurídica que decidan adherirse ***Parágrafo 3.*** Las restricciones previstas en esta disposición no se aplicarán a los miembros de los partidos y movimientos políticos que sean disueltos por decisión de sus miembros o pierdan la personería jurídica por causas distintas a las sanciones previstas en esta ley, casos en los cuales podrán inscribirse en uno distinto con personería jurídica sin incurrir en doble militancia.	

Artículo 4: Adiciónese un artículo nuevo 2B de la ley 1475 de 2011, el cual, quedará así: Artículo ~~2B.~~ Manifestación de ~~Apoyo:~~ La ~~estructuración del apoyo exige necesariamente la ejecución de actos positivos y concretos en favor del candidato perteneciente a otro partido o movimiento político, el cual, pueda generar marcos de manipulación o confusión al electorado dentro del contexto de la campaña política.~~ ~~Son elementos de la manifestación de apoyo:~~ 1.Los actos de apoyo político no requieren ser actos de tracto sucesivo o continuo~~, sino instantáneos,~~ de ~~donde se colige que~~ la configuración de la ~~situación~~ de ~~inelegibilidad puede probarse a través de una sola manifestación de apoyo en el contexto de la campaña política.~~ El apoyo ~~indebido se configura de manera independiente al resultado electoral obtenido por~~ el candidato ~~asistido.~~ La probanza del comportamiento prohibido debe aflorar de manera evidente, es decir, revistiendo elementos de juicio que permitan superar toda duda razonable. ~~El actuar objeto de sanción se centra en el ofrecimiento de~~	Artículo 4: Adiciónese un artículo nuevo 2B de la ley 1475 de 2011, el cual, quedará así: Artículo ***2B.*** Manifestación de ***apoyo electoral. Para configurar doble militancia por apoyo deberá acreditarse un acto positivo, concreto, inequívoco, publico y exteriorizado de respaldo electoral prohibido por*** la ***ley.*** ***1.*** Los actos de apoyo político no requieren ser actos de tracto sucesivo o continuo ***y podrán configurarse mediante una sola manifestación realizada entre la inscripción*** de ***la candidatura y el día*** de ***la elección.*** ***2.*** La configuración de la ***conducta no dependerá del resultado electoral del candidato favorecido.*** ***3. para determinar la doble militancia se deberá acreditar la existencia de todos sus elementos en grado de certeza. Toda duda se resolvera a favor del candidato.*** ***4. La conducta constitutiva*** de ***doble militancia recae sobre quien brinda*** el apoyo ***y no sobre*** el candidato que ***lo recibe.*** ***5.*** Los actos de apoyo **deben ser en sitios públicos con objeto de hacer incurrir en error a los electores y** realizarse de manera ***presencial*** o a través de	Se precisa la conducta que puede configurar doble militancia en la modalidad de apoyo electoral, exigiendo la acreditación de un acto positivo, concreto, inequívoco y exteriorizado de respaldo prohibido por la ley. Se elimina la referencia a la manipulación o confusión del electorado como elemento necesario de la conducta, por tratarse de expresiones que pueden generar incertidumbre sobre los presupuestos jurídicos de su configuración. Se establece que un solo acto de apoyo, debidamente acreditado y realizado dentro del período jurídicamente relevante, puede resultar suficiente para configurar la conducta, sin que sea necesario demostrar su reiteración o continuidad. Se aclara que la configuración de la doble militancia por apoyo no depende del resultado electoral obtenido por el candidato favorecido. En materia probatoria, se sustituye la referencia genérica a superar toda duda razonable por una remisión a los medios de prueba legalmente admisibles y a las reglas de valoración correspondientes al procedimiento aplicable, con respeto del debido proceso. Se precisa que la conducta se atribuye a quien brinda el respaldo electoral prohibido, sin que su recepción genere automáticamente responsabilidad para el candidato beneficiado.

~~apoyos, y no en el recibimiento de respaldos por parte de un candidato.~~ Los actos de apoyo deben ser en sitios públicos ~~y pueden~~ realizarse de manera ~~física~~ o a través de redes ~~sociales~~ o ~~contenido virtual~~ del ~~candidato~~	redes ***sociales, medios digitales*** o ***cualquier otro medio que permita exteriorizar de manera inequívoca el respaldo electoral.***	También se reconoce que las manifestaciones de apoyo pueden realizarse presencialmente o mediante redes sociales, medios digitales y otros mecanismos verificables. Finalmente, se incorpora una excepción expresa para los apoyos recíprocos autorizados entre candidatos de organizaciones políticas vinculadas mediante coaval o coalición. Con ello se busca evitar que una manifestación legítima de respaldo electoral sea sancionada por doble militancia cuando se encuentre comprendida en las condiciones previstas en el artículo 2A.
Artículo ~~5: Vigencia.~~ La presente ley rige a partir de la ~~fecha~~ de ~~su sanción.~~	Artículo ***5°. Vigencia*** La presente ley rige a partir de ***su promulgación***	

VII. PROPOSICIÓN

Por las anteriores consideraciones y haciendo uso de las facultades conferidas por el artículo 153 de la Ley 5ª de 1992, nos permitimos rendir **PONENCIA POSITIVA** y solicitar a la Honorable Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado de la República **DAR PRIMER DEBATE** al **PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA NO. 130 DE 2026 SENADO "POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA LA LEY 1475 DE 2011 EN RELACIÓN CON LAS CAUSALES DE DOBLE MILITANCIA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"** conforme al texto propuesto a continuación.

De los Honorables Senadores.

HÉCTOR OLIMPO ESPINOSA OLIVER
Senador de la República

JUAN CARLOS GARCÍA GÓMEZ
Senador de la República

ENRIQUE GÓMEZ MARTÍNEZ
Senador de la República

RAFAEL NIETO LOAIZA
Senador de la República

ISABEL CRISTINA ZULETA
Senadora de la República

JONATHAN FERNEY PULIDO
Senador de la República

JOSÉ NICOLÁS GÓMEZ
Senador de la República

MANUEL ANTONIO VIRGÜEZ
Senador de la República

ALFREDO RAFAEL DELUQUE ZULETA
Senador de la República

VIII. TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA NO. 130 DE 2026 SENADO "POR MEDIO DE LA CUAL SE MODIFICA LA LEY 1475 DE 2011 EN RELACIÓN CON LAS CAUSALES DE DOBLE MILITANCIA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"

El Congreso de Colombia

Decreta:

Artículo 1 Objeto: La presente ley tiene por objeto desarrollar las modalidades y consecuencias de la doble militancia política previstas en el artículo 107 de la Constitución Política, y regular las condiciones de apoyo electoral entre candidaturas inscritas por organizaciones políticas que concurran mediante coaval o coalición.

Artículo 2°. Modifíquese el artículo 2 de la Ley 1475 de 2011, el cual quedará así:

Artículo 2°. Prohibición de doble militancia. Ningún ciudadano podrá pertenecer simultáneamente a más de un partido o movimiento político con personería jurídica.

La militancia o pertenencia a un partido o movimiento político, se establecerá con la inscripción que haga el ciudadano ante la respectiva organización política, según el sistema de identificación y registro que se adopte para tal efecto el cuál deberá establecerse conforme a las leyes existentes en materia de protección de datos.

Quien pertenezca a un partido o movimiento político no podrá registrarse como promotor de un grupo significativo de ciudadanos ni aceptar la inscripción como candidato por este mientras subsista esa pertenencia, en los supuestos previstos por la ley.

Los candidatos que resulten electos, siempre que fueren inscritos por un partido o movimiento político, mientras ostenten la investidura o cargo, y si deciden presentarse a la siguiente elección por un partido o movimiento político distinto, deberán renunciar a la curul al menos doce (12) meses antes del primer día de inscripciones. La participación en una candidatura conjunta no exime del cumplimiento de esta exigencia cuando corresponda.

El incumplimiento de las prohibiciones aplicables podrá dar lugar a las consecuencias disciplinarias y electorales previstas en la Constitución y la ley, con observancia del debido proceso.

Parágrafo. Las organizaciones políticas actualizarán sus registros de afiliación dentro de los quince (15) días siguientes a la aceptación de la afiliación o presentación de la renuncia. La renuncia expresa e inequívoca surtirá efectos desde su presentación, sin que dependa de la aceptación o la actualización de los registros. El Consejo Nacional Electoral mantendrá actualizada la información de su competencia.

Artículo 3: Adiciónese un artículo nuevo 2A de la ley 1475 de 2011, el cual, quedará así:

Artículo 2A. Conductas que constituyen doble militancia.

1. La pertenencia simultánea a más de un partido o movimiento político con personería jurídica y las demás incompatibilidades de afiliación o postulación establecidas en la Constitución y la ley.

También quien, encontrándose afiliado o perteneciendo a un partido o movimiento político, se registre como promotor de un grupo significativo de ciudadanos o acepte ser postulado por este como candidato para un determinado proceso electoral.

2. La inscripción de quien haya participado como precandidato en una consulta interna, popular o interpartidista por una organización distinta, para el mismo proceso electoral, en contravención de las reglas obligatorias del artículo 7 de la Ley 1475 de 2011. Esta disposición no modifica los efectos jurídicos de las consultas ni sus excepciones legales.

3. La inscripción de un miembro de corporación pública por una organización política distinta sin cumplir, la renuncia a la curul con la anticipación de doce (12) meses establecida en el artículo 107 de la Constitución.

4. La manifestación de apoyo de los sujetos destinatarios de dicha prohibición, a candidaturas ajenas a su organización política, salvo los apoyos expresamente permitidos por el parágrafo 1 y las demás excepciones legales.

5. Quienes ejerzan cargos de dirección, gobierno, administración o control dentro de partidos o movimientos políticos y aspiren a cargos o corporaciones de elección popular por otra organización, o a integrar órganos de dirección de esta, deberán cumplir la renuncia con antelación de doce (12) meses previstas en el artículo 2 de la Ley 1475 de 2011, en armonía con las normas superiores aplicables.

Parágrafo 1. Libertad de apoyo electoral en candidaturas compartidas. Salvo en los casos previstos en los incisos siguientes, quienes hayan sido o aspiren a ser elegidos en cargos uninominales o en corporaciones públicas con el aval de un solo partido o movimiento político no podrán apoyar candidatos distintos a los inscritos por el partido o movimiento político al cual se encuentren afiliados, en ninguna de las elecciones que se realicen en la misma fecha.

Cuando exista un acuerdo de coalición formalmente constituido o un acuerdo programático que respalde su candidatura, los candidatos a cargos uninominales podrán apoyar libremente las listas o candidatos de cualquiera de los partidos o movimientos políticos que hagan parte del acuerdo, en cualquier elección que se realice en la misma fecha.

Quienes integren una lista de circunscripción nacional en la que confluyan diferentes partidos o movimientos políticos mediante acuerdo de coalición podrán apoyar libremente las listas o candidatos de cualquiera de los partidos o movimientos políticos que formen parte de dicho acuerdo, en cualquier elección que se realice en la misma fecha, aun cuando no exista coalición de carácter territorial de la que haga parte el partido o movimiento político al cual se encuentren afiliados.

La misma facultad tendrán quienes integren una lista de circunscripción territorial en la que confluyan diferentes partidos o movimientos políticos mediante acuerdo de coalición, siempre que el apoyo de este tenga carácter territorial a la elección uninominal celebrada en la misma fecha.

Las facultades previstas en los incisos anteriores comprenden cualquier forma de apoyo y podrán ejercerse aun cuando el partido o movimiento político de quien brinda el apoyo tenga candidato o lista propia para el mismo cargo o corporación, o candidato propio dentro de la misma lista de coalición con voto preferente.

El apoyo a candidaturas de partidos o movimientos políticos distintos del propio únicamente podrá realizarse una vez suscrito el respectivo acuerdo de coalición o acuerdo programático; cualquier acto de apoyo previo a dicha suscripción se considerará doble militancia.

El acuerdo de coalición o programático suscrito, o la inscripción de la candidatura o lista de coalición, con identificación de los partidos y movimientos políticos que participan, será suficiente para acreditar el vínculo que habilita los apoyos previstos en este parágrafo, sin que se requieran acuerdos adicionales de adhesión, autorizaciones individuales ni cláusulas específicas de apoyo recíproco.
Lo dispuesto en este parágrafo no exime del cumplimiento de los requisitos que exigen la Constitución y la ley para conformar coaliciones o inscribir candidaturas y listas; tampoco habilita apoyos a partidos o movimientos políticos que no integren el respectivo acuerdo, ni altera las reglas obligatorias de las consultas.

Parágrafo 2. Los acuerdos de adhesión surtirán sus efectos conforme a las normas electorales aplicables

Parágrafo 3. Las restricciones previstas en esta disposición no se aplicarán a los miembros de los partidos y movimientos políticos que sean disueltos por decisión de sus miembros o pierdan la personería jurídica por causas distintas a las sanciones previstas en esta ley, casos en los cuales podrán inscribirse en uno distinto con personería jurídica sin incurrir en doble militancia.

Artículo 4: Adiciónese un artículo nuevo 2B de la ley 1475 de 2011, el cual, quedará así:

Artículo 2B. Manifestación de apoyo electoral. Para configurar doble militancia por apoyo deberá acreditarse un acto positivo, concreto, inequívoco, publico y exteriorizado de respaldo electoral prohibido por la ley.

1. Los actos de apoyo político no requieren ser actos de tracto sucesivo o continuo y podrán configurarse mediante una sola manifestación realizada entre la inscripción de la candidatura y el día de la elección.

2. La configuración de la conducta no dependerá del resultado electoral del candidato favorecido.

3. La probanza del comportamiento prohibido debe aflorar de manera evidente, es decir, revistiendo elementos de juicio que permitan superar toda duda razonable.

4. La conducta constitutiva de doble militancia recae sobre quien brinda el apoyo y no sobre el candidato que lo recibe.

5. Los actos de apoyo deben ser en sitios públicos con objeto de hacer incurrir en error a los electores y realizarse de manera presencial o a través de redes sociales, medios digitales o cualquier otro medio que permita exteriorizar de manera inequívoca el respaldo electoral.

Artículo 5°. Vigencia La presente ley rige a partir de su promulgación

De los Honorables Senadores

HÉCTOR OLIMPO ESPINOSA OLIVER Senador de la República	JUAN CARLOS GARCÍA GÓMEZ Senador de la República
ENRIQUE GÓMEZ MARTÍNEZ Senador de la República	RAFAEL NIETO LOAIZA Senador de la República
ISABEL CRISTINA ZULETA Senadora de la República	JONATHAN FERNEY PULIDO Senador de la República
JOSÉ NICOLÁS GÓMEZ Senador de la República	MANUEL ANTONIO VIRGÜEZ Senador de la República

ALFREDO RAFAEL DELUQUE ZULETA
Senador de la República

CONCEPTOS JURÍDICOS

CONCEPTO DE IMPACTO FISCAL DEL MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO RESPECTO DE LA PONENCIA PROPUESTA PARA CUARTO DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 55 DE 2026 SENADO, 140 DE 2025 CÁMARA

por medio de la cual se crea la Ruta Integral de Prevención y Atención para la Salud Mental de Niños, Niñas y Adolescentes (RISMNA) desde las instituciones de educación preescolar, básica y media en Colombia y se dictan otras disposiciones.

Hacienda

3. Despacho Viceministro Técnico

Honorable Congresista
HONORIO MIGUEL HENRÍQUEZ PINEDO
Presidente
Senado de la República
CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Carrera 7 Nº 8-68. Edificio Nuevo del Congreso
Bogotá D.C.

Radicado: 2-2026-079228
Bogotá D.C., 11 de noviembre de 2026 16:13

Radicado entrada
No. Expediente 60299/2026/OFI

Asunto: Concepto de impacto fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público respecto de la ponencia propuesta para cuarto debate[1] del Proyecto de Ley No. 140 de 2025 Cámara, 55 de 2026 Senado *"Por medio de la cual se crea la ruta integral de prevención y atención para la salud mental de niños, niñas y adolescentes (RISMNA) desde las instituciones de educación preescolar, básica y media en Colombia y se dictan otras disposiciones"*

Respetado Senador:

En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003[2], se presentan los comentarios y consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito al informe de ponencia propuesto para cuarto debate del proyecto de ley del asunto, en los siguientes términos:

El proyecto de ley, de iniciativa congresional[3], tiene por objeto crear e implantar la *Ruta Integral de Prevención y Atención para la Salud Mental de Niños, Niñas y Adolescentes (RISMNA)* en todo el territorio nacional. Ruta que se aplicará en las Instituciones Públicas y Privadas de Educación Preescolar, Básica y Media, bajo el acompañamiento de las secretarías de educación y salud del orden territorial, y la coordinación del Ministerio de Educación Nacional, el Ministerio de Salud y Protección Social, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) y las Entidades Prestadoras de Salud (EPS).

La RISMNA (artículo 4), estará a cargo del Ministerio de Educación Nacional y el ICBF y lo coordinará el Ministerio de Salud y Protección Social, quienes definirán los procedimientos y protocolos a ser tenidos en cuenta por las instituciones de educación preescolar, básica y media. Para esto, deben incorporar componentes como: promoción y educación; detección temprana y evaluación integral; atención integral y articulada; atención especializada en población con discapacidad cognitiva; y enfoque diferencial, integral y holístico. El RISMNA deberá articularse con las Rutas Integrales de Atención en Salud (RIAS) y la Ruta de Atención Integral para la Convivencia Escolar.

Las instituciones de educación preescolar, básica y media en Colombia, como primera instancia deberán activar la Ruta cuando detecten problemas de salud mental. Lo que implica notificar a los padres, ICBF y EPS, recopilar de información, intervención profesional y seguimiento continuo, entre otros. (artículo 5)

La principal herramienta de la ruta es el programa "Mentes Activas", a cargo de las EPS, el ICBF y el Ministerio de Salud y Protección Social (artículos 6 y 7). Este programa busca detectar de forma temprana y preventiva problemas de salud mental, con este fin propone realizar tamizajes periódicos *"circuitos de control en las instituciones educativas"* para identificar casos de riesgos y garantizar la atención inmediata en el Sistema General de Seguridad Social en Salud (psicología, psiquiatría, terapias y seguimiento).

Su implementación será progresiva y con prioridad en territorios vulnerables, previendo coberturas mínimas del 30 % al segundo año, 60 % al cuarto y 100 % al sexto. Además, incluye un componente de atención urgente para los casos identificados, disponiendo que la atención inicial se garantice en máximo 72 horas y la especializada en máximo 15 días calendario, salvo riesgo vital, además de prever sistemas de registro, seguimiento y protección de datos sensibles.

Para implementar el programa, el Ministerio de Educación Nacional y las secretarías de educación quedan facultadas para que, sujetas a disponibilidad presupuestal y a los marcos fiscales y de gasto, amplíen la oferta de profesionales especializados en salud mental donde se identifique mayor necesidad, priorizando municipios PDET, ZOMAC y zonas rurales. (artículo 8).

Por su parte, el Ministerio de Salud y Protección Social deberá crear un programa nacional para la capacitación de docentes y secretarías territoriales en detección temprana y prevención de riesgos en salud mental. Además, para garantizar la atención eng salud establecerá un sistema de registro y seguimiento de los casos diagnosticados con trastornos o problemas y/o enfermedades mentales en las instituciones de educación. (artículos 7 y 9). Finalmente, por medio del Observatorio Nacional de Salud Mental, impulsará investigaciones previas a la implementación de la RISMA. (artículo 11).

Por otro lado, se dispone que las facultades universitarias de psicología podrán prestar servicios da los casos detectados en el marco de los consultorios Psicológicos Comunitarios creados por la Ley 2377 de 2024[4]. También, se crea el Comité Nacional de Evaluación y Seguimiento de la RISMNA cuya función sería la elaborar informes anuales sobre calidad y efectividad del programa. (artículos 10 y 11).

Finalmente, se ordena implementar en las instituciones educativas protocolos específicos de prevención del suicidio, que contemplen capacitación de docentes y administrativos, identificación de señales de alerta, activación inmediata de rutas, fortalecimiento de redes familiares y comunitarias y acceso a líneas de orientación las 24 horas, y dispone su reglamentación dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia de la ley.

I. Análisis de impacto fiscal

En atención a lo dispuesto en el artículo 334 de la Constitución Política que señala: "*La sostenibilidad fiscal debe orientar a las Ramas y Órganos del Poder Público, dentro de sus competencias, en un marco de colaboración armónica*" y lo ordenado por el artículo 7 de la Ley 819 de 2003, en este apartado se analiza la propuesta legislativa con el fin de determinar si crea gasto presupuestal (ordena gasto adicionales) o fiscal (crea beneficios tributarios). Igualmente, si incluye en su exposición de motivos y/o en las ponencias de trámite respectivas dichos costos fiscales y la fuentes de ingreso adicional para cubrirlos y su compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

De forma general, se comparte que las disposiciones del proyecto de ley implican la asignación de nuevas responsabilidades al sector educativo y podrían generar incrementos en la demanda inducida de servicios de salud, con las consecuentes presiones sobre el gasto público y los correspondientes impactos fiscales. En ese orden de ideas, se identifica un impacto fiscal asociado, principalmente a las medidas contenidas en los artículos 4, 5, 6, 7, 8 y 10.

a) Programa "Mentes Activas" - medidas de tamizaje

En relación con los artículo 6, 7, 8 y 10 se considera que la realización de actividades de tamizaje podría incluir la aplicación periódica de pruebas psicotécnicas estandarizadas, lo que constituye una actividad adicional en el ámbito educativo. Por lo tanto, demandaría recursos humanos, técnicos y operativos adicionales, lo cual implica costos que requieren ser estimados y contemplados en el debate legislativo, en garantía de la sostenibilidad fiscal.

A su vez, las disposiciones relacionadas con la atención psicológica y la identificación temprana de riesgos en salud mental podrían incrementar la demanda de servicios de salud especializados como resultado de la demanda inducida derivada de dichas intervenciones. Sobre este punto, se precisa que la mayor utilización de servicios no necesariamente se encuentra incorporada en los supuestos de frecuencia y uso considerados en los cálculos vigentes de la Unidad de Pago por Capitación (UPC), por lo que podría generar presiones financieras adicionales sobre el Sistema General de Seguridad Social en Salud y requerir recursos complementarios para garantizar su sostenibilidad.

Bajo las anteriores consideraciones, se pone de presente que la Dirección General de Regulación Económica de la Seguridad Social de este Ministerio estimó que la propuesta puede generar el siguiente gasto adicional:

En materia de tamizaje escolar, se identifica que, por un lado, bajo estimaciones preliminares respecto a una cotización del costo de unas pruebas de batería psicosocial[5] (diseñadas para la evaluación de perfiles en el ámbito laboral), y bajo ciertos supuestos de economías de escala por la cantidad de pruebas a contratar por las entidades territoriales[6], de acuerdo con la población de 2 a 18 años según las proyecciones de población del DANE[7] correspondiente a 13,6 millones de NNA, y una cobertura educativa en preescolar, básica y media del 92,46%[8], se estima un costo de **$75,6 miles de millones**, sin fuente presupuestal de ingreso adicional definida en el proyecto de ley.

A su vez, se identifica de acuerdo con información de la ADRES[9], que el valor del percentil 50 (mediana) del código único de procedimiento (CUP) 94.0.7.01 correspondiente a la administración de prueba neuropsicológica, con información del periodo de los últimos 12 meses (abr-25 a abr-26), se estima en $102.565 pesos, a partir de lo cual, sin aplicar efectos de economías de escala en cuanto a la reducción del precio unitario del servicio, el **costo fiscal se elevaría a $1,29 billones**.

Ahora bien, aun cuando la estimación puede varias dependiendo de las condiciones del tamizaje que se definan en a reglamentación correspondiente, los órdenes de magnitud enunciados ponen en evidencia la amplitud del costo fiscal, que quedaría sujeto a la incertidumbre y no cuenta con fuente clara, cierta y adicional en el proyecto de ley para su financiamiento.

b) Costos derivados de la inducción la demanda

A manera de contexto, es importante señalar que ya existen antecedentes normativos vigentes en materia de políticas de salud mental a nivel general de la población, con enfoque de priorización sobre niños, niñas y adolescentes (NNA)[10].

A su vez, la Ley 1616 de 2013[11] en su artículo 15 establece un conjunto de obligaciones en materia de atención primaria en salud mental para la población en general. Igualmente, el Plan de Beneficios en Salud (PBS) del Sistema General de Seguridad Social en Salud ya incorpora un conjunto definido de tecnologías y servicios financiados con cargo a la UPC, incluyendo prestaciones relacionadas con la atención en psicología y psiquiatría.

De igual manera, la Ruta Integral de Atención para la Promoción y Mantenimiento de la Salud, adoptada mediante la Resolución 3280 de 2018, contempla actividades, intervenciones y acciones específicas en salud mental a lo largo de los diferentes cursos de vida.

En el mismo sentido, los Planes de Intervenciones Colectivas (PIC), formulados e implementados por las entidades territoriales en el marco de sus planes territoriales de salud, incorporan acciones orientadas al fortalecimiento de capacidades individuales y comunitarias, la búsqueda activa de casos, la canalización hacia los servicios de salud, las visitas domiciliarias y otras intervenciones dirigidas a la promoción, prevención y atención de la salud mental en poblaciones priorizadas.

No obstante, el proyecto de ley propone más acciones relacionadas con la atención primaria en salud mental, en términos de la disposición suficiente de la oferta de profesionales de dicho campo, la definición de sus funciones, incluyendo la atención de casos derivados del sistema educativo, la priorización de las intervenciones en territorios específicos y la definición de condiciones especiales de atención en territorio. Esto, supone un necesario incremento en las frecuencias de atención en salud a población de NNA, derivado de una inducción en la demanda, con ocasión del tamizaje escolar, lo cual repercute sobre la financiación del SGSSS. En este sentido, se comparte la estimación de costo fiscal asociado a la inducción

---

[1] República de Colombia. Gaceta del Congreso 1666 de 28 de octubre de 2026. Págs. 1 a la 15.
[2] República de Colombia, Congreso de la República (2003) Ley 819 *"Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones"*.
[3] República de Colombia. Gaceta del Congreso 1318 de 6 de agosto de 2025. Págs. 18 a la 26. Autores: Honorables Representantes Alexander Guarín Silva, Ana Paola García Soto, Camilo Esteban Ávila Morales, Diego Fernando Caicedo Navas, Hernando Guida Ponce, Jorge Alberto Cerchiaro Figueroa, José Eliécer Salazar López, Milene Jarava Díaz, Teresa de Jesús Enríquez Rosero. Honorables Senadores: John Moisés Besaile Fayad, Julio Elías Chagui Flórez, Julio Elías Vidal, María Angélica Guerra López

[4] República de Colombia, (2024) Ley 2377 "Por medio de la cual se crean los Consultorios Psicológicos Comunitarios en los programas de psicología de las instituciones de educación superior".

[5] Cycloid Talent S.A.S. Precios de batería de riesgo psicosocial en Colombia. PsyRisk. Disponible en: https://psyrisksite.cycloidtalent.com/precios
[6] 3 De las cotizaciones presentadas para un rango de 51 a 150 trabajadores, y de 151 a 500 trabajadores, se estima una relación lineal, y a partir de ahí se realiza el valor estimado del precio unitario para un equivalente a 5.000 trabajadores, como valor equiparable en órdenes de magnitud al volumen de contratación negociable por entidad territorial, lo cual arroja un costo unitario $
[7] https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/proyecciones-de-poblacion

[8] Ministerio de Educación Nacional. Información Cobertura en Cifras 2025. Bogotá D.C.: Ministerio de Educación Nacional. Disponible en: https://www.mineducacion.gov.co/portal/anos/2026/350799:Informacion-Cobertura-en-cifras-2025
[9] 6 Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud. Sala de Inteligencia. Bogotá D.C.: Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud. Disponible en: https://saladeinteligencia.adres.gov.co/observatorio?returnPath=%2Fdashboard%2Fmodule-selector

[10] En particular, la Ley 2460 de 2025, artículo 19, establece:
"*Artículo 19. Atención Integral y Preferente en Salud Mental de la juventud. En consonancia con la Ley 1622 de 2013 y la Ley 2231 de 2022, y en armonización con los artículos 23, 24 y 25 de la Ley 1616 de 2013, se brindará una atención integral en salud mental preferente a la población joven, entendiendo que esta incluye a las personas entre los 14 y 28 años en proceso de consolidación de su autonomía intelectual, física, moral, económica, social y cultural. Sin generar ningún perjuicio frente a la priorización que poseen los niños, niñas y adolescentes.*
Las instituciones de educación básica, media y superior, tanto privadas como públicas, podrán ser parte del diseño y aplicación de estrategias establecidas en el artículo 24 de la Ley 1616 de 2013, para la atención y prevención de los trastornos mentales, mediante la promoción de la salud mental, orientada hacia la educación emocional, la prevención del suicidio y de la reducción de riesgos y daños asociados al Consumo de Sustancias psicoactivas.
Las Entidades Territoriales Certificadas en Educación que trata el artículo 24 de la Ley 1616 de 2013, podrán contar con un equipo interdisciplinario de profesionales en salud mental, para realizar el abordaje coordinado, interdisciplinario e interinstitucional de los problemas en salud mental en instituciones educativas y brindar apoyo en la sensibilización a la comunidad educativa de la respectiva entidad territorial. (Subrayado propio).
[11] República de Colombia (2013) Ley 1616 "Por medio de la cual se expide la ley de Salud Mental y se dictan otras disposiciones"

en la demanda calculado por la Dirección General de Regulación Económica de la Seguridad Social de este Ministerio, así:

De acuerdo con estimaciones de la ADRES, se estiman cerca de 1.793.234 atenciones en un periodo de 12 meses por concepto de consulta externa, consulta de primera vez, y consulta de seguimiento y control por psicología, con un precio promedio ponderado de la mediana correspondiente a **$34.706**. Con base en el número de atenciones para la población general, y asumiendo una distribución uniforme de las atenciones por curso de vida, según la participación de la población de 2 a 18 años sobre la población total, se estima un número de atenciones para esta población correspondiente a un volumen de **457.052 atenciones**.

Con el fin de determinar la brecha en el número de atenciones, se identifica que de acuerdo con el documento de Política Nacional de Salud Mental del 2018 del MSPS[12], con base en la información de dicho periodo, el 12,2% y el 4,7% de la población de 12 a 17 años y de 7 a 11 años presentaba problemas mentales, la cual podría catalogarse como el porcentaje de población susceptible de ser identificada en un tamizaje de condiciones mentales en el ambiente escolar, que con base en las proyecciones poblacionales del DANE y en la tasa de cobertura global de educación antes referida, correspondería a una población identificada cercana a **752.362 NNA potenciales pacientes**.

Adicionalmente, de acuerdo con estimaciones reportadas en la literatura especializada[13] la mediana del número de sesiones necesarias terapéuticamente por paciente se ubica en **8,21 sesiones**. Con base en estas estimaciones, el número de consultas que se demandarían potencialmente en un escenario sin restricciones de oferta para la población identificada correspondería a **6.176.894 consultas anuales**.

Por lo anterior, se estima una brecha teórica de **5.719.842 consultas anuales**, bajo los supuestos analizados. Con base en el promedio ponderado del precio mediano de procedimientos asociados a consultas por psicología en distintas modalidades financiado con cargo a la UPC, correspondiente a **$34.706**, se identifica un costo potencial para el SGSSS de aproximadamente **$198,5 mil millones anuales**.

Es pertinente mencionar que en la presente estimación no se consideran componentes adicionales de atención en materia de salud mental y de otros ámbitos o especialidades que se pueden derivar de la inducción de demanda de la población identificada, circunscribiéndose el análisis a los servicios de consulta en psicología.

Adicionalmente, se incorpora implícitamente dentro del costo estimado de la actividad, el valor incremental del personal adicional en psicología necesario para atender la demanda adicional de servicios, asumiendo suficiencia financiera del precio unitario del servicio.

c) Creación de registro y seguimiento a cargo del Ministerio de Salud y Protección Social

Respecto del artículo 7, sobre la creación de un sistema de registro y seguimiento a cargo del Ministerio de Salud y Protección Social, se pone de presente que si no es posible integrar el pretendido nuevo Registro con alguna herramienta de seguimiento que ya tenga en funcionamiento la entidad, se estaría generando un costo adicional.

Ahora bien, en lo que respecta a los artículos 11 y 13, se considera que la redacción de ambos artículos se puede interpretar como la inclusión de un nuevo personal idóneo o profesionales especializados o aumentar la oferta de profesionales especializados en salud mental.

d) Previsiones en el articulado asociadas al financiamiento

De la lectura del artículo 1 – parágrafo 2, se puede desprender que los autores del proyecto buscan que la RISMNA se articule con instrumentos existentes asociadas a la atención en salud mental. No obstante, como ya se mencionó, las disposiciones pueden ocasionar una inducción en la demanda que puede sobrepasar la actual financiación del Sistema General de Seguridad Social en Salud.

En lo relativo al artículo 7 relacionado con la atención urgente e inmediata para casos identificados, se precisa que el el texto normativo no precisa las responsabilidades asignadas a cada entidad, particularmente para la financiación de los equipos multidisciplinarios de profesionales especializados en salud mental, incluyendo costos logísticos, de procesamiento de los resultados de los tamizajes y demás.

Sobre este punto, se precisa que en caso de pretender que estos servicios se financien con recursos del Plan de Beneficios en Salud (PBS), cualquier ampliación de este que repercuta en un aumento de la UPC que se reconoce por cada afiliado al Sistema General de Seguridad Social en Salud implicaría mayores recursos del Presupuesto General de la Nación (PGN) destinados al cierre financiero del SGSSS, los cuales se reitera, no se encuentran contemplados. Igualmente, en el caso de la atención urgente e inmediata sería necesario evaluar si el alcance de dichas medidas está cubierto con las actividades actuales del SGSSS o si fuera necesario ampliar el PBS, lo cual en todo caso se trataría de costos adicionales para el Sistema.

Así mismo, si la intención es que se asuma la financiación de los equipos multidisciplinarios con cargo a los recursos para la educación preescolar, básica y media, es el Ministerio de Educación Nacional el encargado de evaluar si ello puede atenderse con los recursos existentes o si, por el contrario, supone un incremento presupuestal.

Ahora bien, si lo que se procura, es la financiación de dichos costos a través de nuevos recursos del PGN, su ejecución quedaría condicionada a la disponibilidad presupuestal de los recursos que puedan ser apropiados para tal propósito. Adicionalmente, cada una de las entidades involucradas tendría que ajustarse a las disponibilidades presupuestales en la ejecución de la política pública, como lo ha dispuesto en el artículo 39 del Estatuto Orgánico de Presupuesto[14]

En cualquier escenario, se pone de presente que estas erogaciones no se encuentran contempladas en las proyecciones de gasto de mediano plazo del Sector y superaría las restricciones establecidas en el Marco Fiscal de Mediano Plazo, en caso de que se pretendiera financiar a través de un proyecto de inversión específico sobre esta materia.

Por su parte, de los artículos 8 y 9 relacionados con la asignación de personal docente para la implementación de programa "Mentes Activas" y la capacitación de este, se evidencia que su implementación debería realizarse respetando la disponibilidad presupuestal, el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) y el Marco de Gasto del Mediano Plazo de los sectores involucrados[15]. Sin embargo, es conveniente que el Ministerio de Educación Nacional, evalúe si las medidas propuestas para los docentes en materia de capacitación generarían costos adicionales dentro del Presupuesto General de la Nación (PGN), pues los recursos asignados para el funcionamiento de las instituciones educativas oficiales provienen del Sistema General de Participaciones (SGP), cuyos recursos son calculados conforme a lo dispuesto en los artículos 356 y 357 de la Constitución Política.

Se comparte que dado el carácter único y limitado de la bolsa de recursos del SGP, cualquier costo adicional derivado de la implementación de la presente iniciativa implicaría una reasignación de los recursos existentes, lo cual afectaría otras obligaciones presupuestales, o requeriría la búsqueda de fuentes de financiación complementarias no contempladas en la propuesta, contrariando lo dispuesto en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003, el cual establece la obligación de identificar y garantizar la fuente de financiación de los gastos originados por nuevas disposiciones legales.

II. Conclusiones

Por las anteriores consideraciones, este Ministerio identifica que el proyecto de ley tiene implicaciones de orden fiscal sobre el Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS) y el Sistema General de Participaciones en los sectores salud y educación, por cuanto puede generar actividades de demanda inducida de servicios de tamizaje y atención psicológica con conexidad en la provisión de servicios en materia de salud mental, incluyendo actividades de promoción y prevención de la salud, que, si bien se encuentran garantizadas en el Plan de Beneficios en Salud, en las Rutas Integrales de Atención y en las acciones de salud pública de los entes territoriales, por lo dispuesto en el proyecto de ley representan un incremento potencial probable en la demanda de servicios.

A su vez, podría incluir costos fiscales en el PGN que no se encuentran contemplados en las proyecciones de mediano plazo de cada entidad involucrada, ni previstos en las restricciones del Marco Fiscal de Mediano Plazo.

Sobre este punto, se recuerda que la Corte Constitucional[16], refiriéndose a las iniciativas de origen parlamentario, ha sostenido que las disposiciones que contengan una ordenación de gasto, deben contar con una consideración mínima y estudio de impacto fiscal, evidenciada en la exposición de motivos y textos de ponencia, es decir, que se identifiquen las medidas que generan presiones de gasto y una estimación fiscal, las fuentes de financiación sustitutivas durante el trámite legislativo, de conformidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo y el Marco de Gasto de Mediano Plazo del sector, lo que no sucede en este caso.

Dicho esto, resulta necesario que los autores y ponentes de iniciativa den cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003, que establece que todo proyecto de ley debe hacer explícita su compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, y debe incluir 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 respectivo financiamiento.

Bajo estas consideraciones, este Ministerio rinde concepto respecto del proyecto de ley del asunto y solicita que las observaciones aquí formuladas sean tenidas en cuenta durante la deliberación y análisis correspondiente.

Finalmente, manifiesta la disposición de colaborar con la actividad legislativa dentro de los parámetros constitucionales y legales de disciplina fiscal vigente.

Cordialmente

JUAN SEBASTIÁN BETANCUR MORA
Viceministro Técnico
Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Con copia: Diego Alejandro González. Secretario General del Senado de la República.

Proyectó: Jesús David Muñoz Caceres – Oficina Asesora de Jurídica
Revisó: Juanita Alejandra Jaramillo Diaz – Oficina Asesora de Jurídica
Aprobó: David Esteban Herrera Jimenez - Dirección General de Regulación Económica de la Seguridad Social
Juan Carlos Thomas Bohórquez - Dirección General de Apoyo Fiscal

[12] Ministerio de Salud y Protección Social. Política Nacional de Salud Mental. Bogotá D.C.: Ministerio de Salud y Protección Social. Disponible en: https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/VS/PP/politica-nacional-salud-mental.pdf

[13] Robinson, L., Delgadillo, J., Kellett, S., et al. (2020). The dose-response effect in routinely delivered psychological therapies: A systematic review. Disponible en: https://pmc.ncbi.nlm.nih.gov/articles/PMC7490483/

[14] Presidente de la República de Colombia, (1996) Decreto 111 "Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el estatuto orgánico del presupuesto". Artículo 39

[15] Por lo demás, se llama la atención sobre la posible contradicción con esta previsión y el tiempo que el proyecto concede para su aplicación, seis meses (parágrafo 1 del artículo 6 sobre el Programa de Mentes Activas)

[16] Ver: C-075 de 2022, C-133 de 2022, C-134 de 2023 y C-161 de 2024

CONTENIDO

Gaceta número 1802 - Jueves, 12 de noviembre de 2026

SENADO DE LA REPÚBLICA

PONENCIAS **Págs.**

Informe de ponencia negativa para primer debate al Proyecto de Acto Legislativo número 12 de 2026 Senado, por medio del cual se modifica las normas para adelantar negociaciones de paz con Grupos Armados Organizados 1

Informe de ponencia positiva para Primer Debate y texto propuesto al Proyecto de Ley Estatutaria número 130 de 2026 Senado, por medio del cual se modifica la Ley 1475 de 2011 en relación con las causales de doble militancia y se dictan otras disposiciones..... 4

CONCEPTOS JURÍDICOS

Concepto de impacto fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público respecto de la ponencia propuesta para cuarto debate del Proyecto de Ley número 55 de 2026 Senado, 140 de 2025 Cámara, por medio de la cual se crea la Ruta Integral de Prevención y Atención para la Salud Mental de Niños, Niñas y Adolescentes (RISMNA) desde las instituciones de educación preescolar, básica y media en Colombia y se dictan otras disposiciones..... 1 3

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA - 2026