



Bogotá D.C., septiembre de 2025

Doctor  
**DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ**  
Secretario General  
Senado de la República  
Ciudad

**Asunto: Radicación del Proyecto de Ley: "Por medio de la cual se modifica el artículo 2 de la Ley 1475 de 2011".**

Respetado Doctor González:

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

Cordialmente,

A handwritten signature in black ink, appearing to read "Héctor David Chaparro".

**HÉCTOR DAVID CHAPARRO**  
Representante a la Cámara  
Partido Liberal



PROYECTO DE LEY No. 243 DE 2025 SENADO

“Por medio de la cual se modifica el artículo 2 de la Ley 1475 de 2011”.

EL CONGRESO DE COLOMBIA

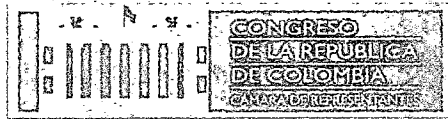
DECRETA

**Artículo 1º.** Modifíquese el inciso 2 del artículo 2 de la Ley 1475 de 2011, el cual quedará así:

“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, **con excepción de quienes estén aspirando a cargos uninominales por una coalición, en cuyo caso se podrá apoyar a los candidatos de los partidos que la conformen.**”

**Artículo 2º. Vigencia.** La presente ley rige a partir de su publicación, y deroga todas aquellas que le sean contrarias.

**HÉCTOR DAVID CHAPARRO**  
Representante a la Cámara  
Partido Liberal



## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

### 1. Objeto del proyecto de ley.

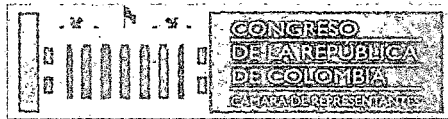
Este proyecto de ley tiene como finalidad precisar el alcance de la prohibición de doble militancia establecida en la Ley 1475 de 2011, incorporando una excepción aplicable a la modalidad que la jurisprudencia ha denominado como doble militancia por "Apoyo". Excepción que está dirigida a los candidatos inscritos a certámenes electorales para cargos uninominales mediante coaliciones de partidos y/o movimientos políticos, y consiste en excluirlos de la prohibición de doble militancia en los casos en que manifiesten respaldo a candidatos de cualquiera de las colectividades que integran la coalición que avala su propia candidatura. Resulta irrazonable exigir que estos candidatos se abstengan de apoyar y acompañar las campañas de miembros de los partidos que, en conjunto, respaldan y avalan su aspiración a través de una coalición.

### 2. Justificación.

La Constitución Política de Colombia contiene en su artículo 107 parámetros claros frente al objeto de esta iniciativa, al respecto dispone que "(...) En ningún caso se permitirá a los ciudadanos pertenecer simultáneamente a más de un partido o movimiento político con personería jurídica" y más adelante en ese mismo artículo se consagra la regla que impone la obligación de renunciar en un término de 12 meses antes del primer día de inscripción a quien siendo miembro de una corporación pública decida presentarse a la siguiente elección por un partido distinto al que pertenece.

Por su parte, el artículo 262 de la misma norma habilita la conformación de coaliciones bajo el siguiente tener: "Los partidos y movimientos políticos con personería jurídica que sumados hayan obtenido una votación de hasta el quince por ciento (15%) de los votos válidos de la respectiva circunscripción, podrán presentar lista de candidatos en coalición para corporaciones públicas".

A partir de esas disposiciones constitucionales el legislador reguló mediante la Ley 1475 de 2011 las reglas de organización y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos y de los procesos electorales. En esa norma se regula de



manera exhaustiva la prohibición de doble militancia, sin que en ninguno de sus incisos o párrafos se pueda inferir la prohibición que por vía judicial se ha ido decantado.

En lo que tiene que ver con los candidatos por coaliciones, dicha Ley dispone en su artículo 29 lo referente a los elementos y requisitos generales que deben ser satisfechos para que pueda surgir válidamente una coalición.

Aunque existen enunciados normativos de orden constitucional y legal que contienen insumos sobre las figuras de doble militancia y coalición, de ninguna de ellas puede tenerse como válida la norma de prohibición de apoyo por parte de un candidato a cargos de elección uninominal hacia los candidatos que hagan parte de la coalición, sin distingo del partido al que pertenezcan.

La excepción que se propone en esta iniciativa atiende a la inseguridad jurídica y posible vulneración del principio de igualdad, legalidad y tipicidad cuando por vía judicial se ha configurado una prohibición que la ley no contiene y que además ha sufrido multiplicidad de interpretaciones jurisprudenciales a lo largo de los años, lo que ha incrementado esa ausencia de seguridad jurídica frente a la norma.

En la práctica, se han evidenciado situaciones de inseguridad jurídica y de trato desigual, derivadas de la aplicación inconsistente de la prohibición de doble militancia. Han existido casos en los que, frente a hechos similares o incluso idénticos, una misma norma ha sido interpretada y aplicada de manera disímil, generando decisiones contradictorias. Mientras en algunos procesos se ha exonerado de responsabilidad a los candidatos involucrados, en otros se ha llegado incluso a la anulación de las elecciones, pese a que las circunstancias fácticas eran equivalentes. Esta disparidad jurisprudencial pone en evidencia la necesidad de una regulación más clara y precisa que brinde seguridad jurídica, garantice la igualdad ante la ley y respete el principio de legalidad

Si se acude a la definición semántica de la palabra "Coalición", el diccionario de la lengua española de la RAE señala que es la unión transitoria de personas, grupos políticos o países con un interés determinado. En ese sentido se puede colegir que la coalición supone una unión bilateral, en este caso de grupos políticos, para alcanzar fines comunes determinados. En consecuencia, no se puede exigir que en



el marco de una coalición se impida recibir y dar el apoyo a los miembros integrantes de esa unión.

Se debe tener como referente que "el ordenamiento jurídico colombiano, que pertenece al sistema continental de derecho, la norma positiva es la fuente principal de este, y como tal rige desde el momento en que la misma lo dispone, sin que esté condicionada su eficacia y carácter vinculante a la interpretación que realicen las autoridades judiciales"<sup>1</sup>. Justamente es el Congreso quien tiene la facultad constitucional de legislar tal y como lo prevé el artículo 150 #1 de la constitución cuando refiere que corresponde al congreso Interpretar, reformar y derogar las leyes.

Este proyecto tiene como objetivo además, reafirmar principios constitucionales del modelo de Estado social de Derecho, como quería que para lograr efectivizar los fines esenciales instituidos (...) el Estado se vale del principio de separación de los poderes, para poner en marcha el cumplimiento de las funciones legislativa, ejecutiva y judicial, a través de los diferentes órganos que la integran (...)<sup>2</sup>

Este principio de separación de poderes ha podido verse diluido en el sentido que existe una profusa cantidad de fallos (Tribunales y altas cortes) que de manera reiterada han ido decantando una norma que supera el alcance y sentido de la constitución y la ley. Se insiste, que resulta un contrasentido pensar que el ordenamiento jurídico contenga una habilitación de conformar coaliciones para participar en certámenes electorales pero que los integrantes de la misma no puedan brindarse apoyo mutuo.

De otra parte frente al costo de Elecciones Atípicas, recientemente, el Registrador Nacional del Estado Civil, Hernán Penagos, hizo un llamado urgente al Congreso de la República para que se adopten medidas legislativas orientadas a regular la

<sup>1</sup> Sentencia SU-213 de 2022, Corte Constitucional.

<sup>2</sup> RAMÍREZ, Lorena Cabrera. La prevalencia del principio pro electoratem frente al principio pro homine en la jurisprudencia del consejo de Estado. Vis Iuris. Revista de derecho y ciencias sociales, 2018, p. 9-40.



declaratoria de nulidad electoral por doble militancia, específicamente en la modalidad de apoyo<sup>3</sup>. Esta solicitud surge como respuesta al creciente número de procesos judiciales que se vienen adelantando a nivel nacional, los cuales podrían acarrear graves consecuencias fiscales y administrativas para el Estado colombiano.

De acuerdo con medios de comunicación que citan al Registrador, tan solo en el año 2025 las elecciones atípicas podrían costarle al país cerca de 40.000 millones de pesos, considerando que se tienen previstos más de 30 procesos electorales extraordinarios<sup>4</sup>. Otras fuentes, como Caracol Noticias, advierten que el costo aproximado de cada elección atípica oscila entre 3.000 y 5.000 millones de pesos, lo cual podría representar un gasto de hasta 150.000 millones de pesos para el erario nacional para la vigencia del 2025.<sup>5</sup>

Este panorama evidencia una problemática estructural que amerita una respuesta institucional decidida y oportuna. Por ello, el proyecto legislativo en cuestión no solo pretende ofrecer una solución normativa a una laguna jurídica que ha dado lugar a múltiples interpretaciones en sede judicial, sino que también busca garantizar la seguridad jurídica del proceso electoral, proteger el principio democrático y evitar la destinación ineficiente de recursos públicos en la repetición innecesaria de elecciones y preservar el dinero de los colombianos.

Asimismo, una regulación clara y precisa sobre la causal de doble militancia en su modalidad de apoyo permitiría evitar la judicialización excesiva de las elecciones populares, al establecer parámetros objetivos y uniformes para su aplicación, previniendo así que decisiones jurisdiccionales dispares o contradictorias afecten la estabilidad de los gobiernos territoriales y la confianza de la ciudadanía en el sistema electoral y judicial.

Finalmente, el país no puede permitirse que una figura originalmente diseñada para proteger la coherencia del sistema de partidos termine convirtiéndose en un detonante de inestabilidad institucional y de crisis fiscales. Es imperativo, entonces, que el Congreso asuma esta responsabilidad normativa como una prioridad legislativa de interés nacional.

<sup>3</sup> <https://www.facebook.com/watch/?v=1389889728922602>

<sup>4</sup> <https://www.infobae.com/colombia/2025/04/13/2025-seria-un-ano-historico-para-las-elecciones-atipicas-de-colombia-30-votaciones-afectarian-las-finanzas-del-pais/>

<sup>5</sup> <https://www.youtube.com/watch?v=WoDv8m7YmA8>



### 3. Posibles conflictos de interés.

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

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

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

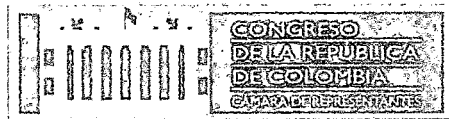
*(...)*

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

De lo anterior, y de manera meramente orientativa, se considera que para la discusión y aprobación de este Proyecto de Ley pueden tener posible conflicto de interés quienes actualmente tengan procesos judiciales o disciplinarios con ocasión de conductas de doble militancia en la modalidad de apoyo, de lo contrario se considera que no existen circunstancias que pudieran dar lugar a un eventual conflicto de interés por parte de los Honorables Representantes, pues es una



iniciativa de carácter general, impersonal y abstracta, con lo cual no se materializa una situación concreta que permita enmarcar un beneficio particular, directo ni actual. Salvo la hipótesis mencionada, se considera que este proyecto se enmarca en lo dispuesto por el literal a del artículo primero de la Ley 2003 de 2019 sobre las hipótesis de cuando se entiende que no hay conflicto de interés. En todo caso, es pertinente aclarar que los conflictos de interés son personales y corresponde a cada Congresista evaluarlos.

#### 4. Impacto Fiscal.

En cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales, particularmente lo establecido en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003, se precisa que la presente iniciativa **no genera impacto fiscal** ni requiere la aprobación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, dado que no implica nuevos gastos públicos ni la creación de beneficios tributarios.

Igualmente, es necesario mencionar que frente a lo previsto en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003, la Corte Constitucional en profusas sentencias de constitucionalidad (C-859 de 2001, C-911 de 2007, C-502 de 2007, C-577/09 C-766 de 2010, C-373/10 entre otras) ha sido enfática en señalar que:

“(…) en materia de gasto público, la competencia parlamentaria desarrolla el principio superior de legalidad del gasto público, según el cual corresponde al Congreso, en su condición de órgano de representación popular, ordenar las erogaciones necesarias para ejecutar los compromisos inherentes al Estado Social de Derecho (artículos 150 y 347 Constitución Política). Sin embargo, el legislador primario por vía de excepción reservó para el Ejecutivo la iniciativa legislativa en relación con algunos aspectos (artículo 154 Constitución Política)”

“(…) El mencionado artículo 7° de la Ley 819 de 2003 se erige como una **importante herramienta tanto para racionalizar el proceso legislativo como para promover la aplicación y el cumplimiento de las leyes, así como la implementación efectiva de las políticas públicas. Pero ello no significa que pueda interpretarse que este artículo constituye una barrera para que el Congreso ejerza su función legislativa o una carga de trámite que recaiga sobre el legislativo exclusivamente. (...)**” (subrayado fuera de texto)

“La Corte considera que los primeros tres incisos del art. 7° de la Ley 819 de 2003 deben entenderse como parámetros de racionalidad de la actividad



legislativa, y como una carga que le incumbe inicialmente al Ministerio de Hacienda, una vez que el Congreso ha valorado, con la información y las herramientas que tiene a su alcance, las incidencias fiscales de un determinado proyecto de ley. Esto significa que ellos constituyen instrumentos para mejorar la labor legislativa. Es decir, el mencionado artículo debe interpretarse en el sentido de que su fin es obtener que las leyes que se dicten tengan en cuenta las realidades macroeconómicas, pero sin crear barreras insalvables en el ejercicio de la función legislativa ni crear un poder de veto legislativo en cabeza del ministro de Hacienda. Y en ese proceso de racionalidad legislativa la carga principal reposa en el Ministerio de Hacienda, que es el que cuenta con los datos, los equipos de funcionarios y la experticia en materia económica."

Lo que quiere decir que la Ley 819 de 2003, de ninguna manera puede interpretarse como una norma de sometimiento de las facultades legislativas al ejecutivo. Por el contrario, su propósito es el de permitir la concordancia y materialidad de las leyes conforme a las realidades fiscales y macroeconómicas del país.

En ese sentido, como se explicó en la justificación, esta iniciativa, lejos de generar un impacto fiscal, representa un ahorro para el Estado, en la medida en que permitiría evitar la realización de elecciones atípicas, las cuales cuestan al año miles de millones de pesos.

Por las razones planteadas, pongo a consideración este proyecto de ley.

Cordialmente,

**HÉCTOR DAVID CHAPARRO**  
Representante a la Cámara  
Partido Liberal