

Bogotá, D. C., 13 de enero de 2026

## CE-PRESIDENCIA-PQRS-INT-2026-8

Honorable representante  
**ALIRIO URIBE MUÑOZ**  
Ponente  
PL 232 de 2025  
Ciudad

**Asunto:** Comentarios al Proyecto de Ley 232/2025C «Por la cual se modifica la ley 1437 de 2011 y se garantiza la doble instancia en los procesos de nulidad electoral a algunos servidores públicos de elección popular»

Cordial saludo.

Respecto del proyecto de ley de la referencia del que usted es ponente, el cual busca modificar el numeral 3 del artículo 149 del CPACA, en el sentido de suprimir la actual competencia de única instancia que tiene la Sección Quinta, para conocer de la nulidad de algunos actos de elección, y en su lugar, propone incluir dentro de las competencias del Consejo de Estado con garantía de doble conformidad, conocer de los procesos de nulidad electoral del acto de elección o llamamiento a ocupar la curul según el caso, de los Senadores, de los Representantes a la Cámara, de los representantes al Parlamento Andino, de los gobernadores y del Alcalde Mayor de Bogotá, el Consejo de Estado se permite presentar el análisis realizado, el cual se divide en cinco apartes:

- (I) Articulado del proyecto de ley 232/2025C;
- (II) La exposición de motivos;
- (III) El informe de ponencia para primer debate en la comisión primera constitucional permanente de la cámara de representantes;
- (IV) Consideraciones sobre el proyecto de ley: la única instancia en los procesos de nulidad electoral
- (V) Consideraciones sobre el proyecto de ley: los procesos de nulidad electoral no pueden confundirse con los procesos propios del derecho sancionatorio y a ellos no cabe aplicar el principio de la doble conformidad.

### I. ARTICULADO DEL PROYECTO DE LEY

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

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

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

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

radicada en los tribunales administrativos.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

En estos casos, la Sección Tercera, a través de sus subsecciones, conocerá en única instancia. Sin embargo, si la sentencia es condenatoria contra ella será procedente el recurso de apelación, el cual decidirá la Sala Plena de la

Sección Tercera, con exclusión de los consejeros que hayan participado en la decisión de primera instancia.

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

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

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

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

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

## II. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El objeto del proyecto de ley es modificar la Ley 1437 de 2011 para garantizar “la Doble Instancia en los procesos de Nulidad Electoral a algunos Servidores Públicos de Elección Popular”.

Las reformas propuestas en el proyecto de ley se justifican como un “remedio” ante el desconocimiento de “las garantías propias del derecho sancionador” en el cual los H. Representantes que suscriben el proyecto, incluyen la acción de nulidad electoral.

A ese respecto, en la exposición de motivos se sostiene que la normativa vigente vulnera el “régimen de derechos políticos consagrado en la Constitución Política de 1991 y en el artículo 23 de la Convención Americana de Derechos Humanos”, pues mientras el legislador estructuró un procedimiento de nulidad electoral en dos instancias para algunos funcionarios públicos de elección popular, como lo son los diputados departamentales, los alcaldes municipales, los concejales del Distrito Capital y de los municipios y distritos, sin embargo, “existe una competencia del Consejo de Estado para conocer de las nulidades en única instancia frente a funcionarios de elección popular como lo son el Presidente y el Vicepresidente de la República, los senadores y representantes a la cámara, los representantes ante el parlamento andino, los gobernadores y el Alcalde Mayor de Bogotá”.

Así, el proyecto de ley “no busca otra cosa diferente a la materialización de una garantía constitucional para unos funcionarios dentro de un proceso judicial que aún no la contiene, incluso cuando para otros funcionarios de su misma naturaleza si se consagra”. En ese sentido:

El remedio legal propuesto busca evitar que la palabra de un único juez sea la palabra definitiva y que se puedan cuestionar las consideraciones que tuvo

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

### III. INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE EN LA COMISIÓN PRIMERA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES

El informe de ponencia para el primer debate en la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes fue presentado el 24 de septiembre último, y solicita aprobar el Proyecto de Ley No. 232 de 2025 Cámara “Por la cual se modifica la ley 1437 de 2011 y se garantiza la doble instancia en los procesos de nulidad electoral a algunos servidores públicos de elección popular”, de acuerdo con el texto propuesto.

En el Pliego de Modificaciones solo se propone modificar el texto radicado en el numeral 3 del artículo 3º (que adiciona el artículo 149ª de la Ley 1437 de 2011), así:

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

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

Esto es, se elimina la referencia a “los representantes al Parlamento Andino” y, en vez de establecer, como lo hace el texto radicado, que “En este caso, la Sección Quinta conocerá en única instancia”, establece que:

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

En cuanto a la justificación del proyecto de ley, la ponencia, en lo esencial, reitera los argumentos contenidos en la exposición de motivos y hace énfasis en que el régimen actual “es vulneratorio al régimen de derechos políticos consagrado en la Constitución Política de 1991 y en el artículo 23 de la Convención Americana de Derechos Humanos”, por lo cual “es necesario una actualización de esta normativa a la luz de las garantías procesales reconocidas en la Constitución Política y, específicamente en la garantía procesal de la impugnación”.

Después de una revisión de la evolución de los pronunciamientos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y de la Corte Constitucional sobre la limitación a los derechos políticos, señala:

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

En otras palabras, **la posibilidad de tomar decisiones en única instancia que puedan significar una afectación a los derechos políticos en los procesos de nulidad electoral solo para ciertos funcionarios, contradice el estándar de protección de estos, pues dichos procesos deciden la limitación sobre el derecho político a ser elegido de una persona sin tener todas las garantías propias de un proceso penal ante la imposibilidad de poder ejercer adecuadamente el derecho a la defensa en la etapa posterior de la sentencia.** (negritas en el texto original).

Advierte, sobre la justificación del “remedio propuesto”, que:

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

#### IV. CONSIDERACIONES SOBRE EL PROYECTO DE LEY: LA ÚNICA INSTANCIA EN LOS PROCESOS DE NULIDAD ELECTORAL

1. **La única instancia en los procesos de nulidad electoral no viola ninguna disposición constitucional y, por el contrario, está explícitamente prevista en la Constitución.**

La única instancia en los procesos de nulidad electoral no desconoce ningún principio constitucional ni viola ninguna disposición del ordenamiento superior y, por el contrario, está explícitamente reconocida en el párrafo del artículo 264 de la Carta Política que establece un término perentorio de seis meses para su decisión.

En efecto, el párrafo del artículo de 264 de la Carta Política (como quedó modificado por el artículo 14 del Acto Legislativo 1 de 2003) prevé:

Acto Legislativo 1 de 2003

Artículo 14.

El artículo 264 de la Constitución Política quedará así:

(...)

Parágrafo.

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

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

### **1. La acción de nulidad electoral: términos muy breves para su ejercicio y perentorios para su decisión**

La constitucionalización de la Acción de Nulidad Electoral y la explícita voluntad del constituyente derivado de establecer términos muy breves para su ejercicio y perentorios para su decisión por la jurisdicción de lo contencioso administrativo, corresponde a la necesidad de que las controversias sobre la legitimidad de las autoridades que han sido elegidas o nombradas, se decidan con prontitud a fin de eliminar un factor de incertidumbre e inestabilidad a las instituciones democráticas. Ello constituye, sin duda un elemento esencial de la vigencia y efectividad de nuestro sistema democrático.

Por ello, en la disposición constitucional citada se establece, como se advirtió anteriormente, un término perentorio de seis (6) meses para decidir las acciones de nulidad electoral que se tramitan en única instancia y de un (1) año para decidir las demás.

### **2. Es (muy) razonable que el trámite de única instancia se haya establecido para los actos de elección o llamamiento a ocupar la curul, según el caso, de los Senadores, de los Representantes a la Cámara, de los representantes al Parlamento Andino, de los gobernadores y del Alcalde Mayor de Bogotá**

La exclusión de la doble instancia en algunos procesos de nulidad electoral está justificada por motivos razonables, no discriminatorios y orientada a fines constitucionalmente legítimos.

Así, aún si no existiera la explícita disposición contenida en el parágrafo del artículo de 264 de la Carta Política, que establece la única instancia para algunos de los procesos de nulidad electoral, ésta igualmente estaría claramente justificada por la necesidad de que las decisiones sobre las acciones de nulidad electoral, especialmente en los casos relevantes de altos funcionarios de elección popular, sean adoptadas por la jurisdicción de lo contencioso administrativo en términos perentorios, adecuados a las necesidades de estabilidad de las instituciones democráticas y de eliminar rápidamente la incertidumbre sobre la legitimidad de las autoridades que han sido elegidas o nombradas.

Aunque el legislador tiene un amplio margen de configuración para establecer cuáles de los procesos de nulidad electoral deben tramitarse en única instancia o cuáles en dos instancias, por lo expuesto anteriormente resulta bastante razonable que el trámite de única instancia se haya establecido para los actos de elección o llamamiento a ocupar la curul, según el caso, de los Senadores, de los Representantes a la Cámara, de los representantes al Parlamento Andino, de los gobernadores y del Alcalde Mayor de Bogotá y que a ellos se apliquen los mencionados términos excepcionalmente breves para el ejercicio de la acción electoral y para su decisión, que el constituyente prevé.

### **3. En el derecho comparado es muy común que haya trámites de única instancia en el contencioso electoral, especialmente cuando se refiere a altos funcionarios de elección popular**

Por las mismas razones expresadas anteriormente, es común encontrar trámites de única instancia en el contencioso electoral de los sistemas democráticos de todo el mundo. Trasciende los alcances de este memorando hacer una referencia exhaustiva a esos ordenamientos, pero pueden destacarse:

(a) España, donde las salas de lo contencioso administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia y la Sala de lo contencioso administrativo del Tribunal Supremo conocen en única instancia de los actos y disposiciones de “las Juntas Electorales Provinciales y de Comunidades Autónomas” y de “la Junta Electoral Central”, respectivamente;

(b) Costa Rica, donde el Tribunal Supremo de Elecciones encabeza una jurisdicción “especializada, concentrada y, además, uni-instancial, mediante la cual se imparte centralizadamente justicia en materia electoral” (subrayado fuera de texto);

(c) Ecuador, donde “los procedimientos contencioso-electorales en que se recurra una resolución expedida por el Consejo Nacional Electoral tendrán una sola instancia ante el pleno del Tribunal”;

(d) Grecia donde la constitución (1975, enmendada en 2008) establece en el artículo 95, párrafo 1(a), que “El Consejo de Estado tiene competencia para anular mediante sentencia, en única instancia, cualquier acto administrativo de naturaleza normativa, individual o colectiva que sea contrario a la ley”, lo cual incluye los actos administrativos relacionados con los procesos electorales, como la proclamación de resultados o la elegibilidad de candidatos;

(e) Bélgica, donde el Código Electoral (artículo 93) establece que “Las impugnaciones relacionadas con las elecciones locales y provinciales serán resueltas por los tribunales administrativos en primera y única instancia.”;

(f) Reino Unido, donde las cuestiones electorales se resuelven “exclusivamente por los tribunales electorales (election courts), cuyas decisiones serán definitivas y no estarán sujetas a apelación”.

(g) Luxemburgo, donde las decisiones en materia electoral son, en la mayoría de los casos, resueltas en única instancia. Así (i) el artículo 95bis de la Constitución (de 1868, reformada en 2023) establece que “El contencioso administrativo incumbe al Tribunal administrativo y el Tribunal Supremo administrativo”; (ii) la Ley Electoral (18 de febrero de 2003) prevé que “El Consejo de Estado resolverá las disputas relacionadas con las elecciones parlamentarias y comunales en primera y única instancia” (Artículo 91); (iii) el Código de Justicia Administrativa dispone “Las decisiones emitidas por el Tribunal Administrativo en asuntos electorales no serán susceptibles de apelación, salvo en los casos expresamente autorizados por la ley”.

(h) México, donde la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, resuelve en única instancia los medios de impugnación relacionados con la elección presidencial y de gubernaturas, incluida la de Ciudad de México, así como con las elecciones federales de diputaciones y senadurías por el principio de representación proporcional.

## **2. CONSIDERACIONES SOBRE EL PROYECTO DE LEY: LOS PROCESOS DE NULIDAD ELECTORAL NO PUEDEN CONFUNDIRSE CON LOS PROCESOS PROPIOS DEL DERECHO SANCIONATORIO Y A ELLOS NO CABE APLICAR EL PRINCIPIO DE LA DOBLE CONFORMIDAD.**

## 1. La “garantía de doble conformidad”

Aunque el encabezamiento del proyecto de ley y buena parte de la exposición de motivos se refieren a la necesidad de garantizar “la Doble Instancia en los procesos de Nulidad Electoral a algunos Servidores Públicos de Elección Popular”, el articulado propuesto (y otra buena parte de la exposición de motivos) se dirige a establecer la “garantía de doble conformidad”. Esto es, en lo esencial las reformas propuestas en el proyecto de ley se justifican como un “remedio” ante el desconocimiento de “las garantías propias del derecho sancionador” en el cual los H. Representantes que lo suscriben, incluyen la acción de nulidad electoral. En ese sentido, se establece la “garantía de doble conformidad”, así:

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

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

Como se precisa a continuación, también en este sentido, el proyecto de ley se basa en un entendimiento equivocado de la garantía de “doble conformidad” y de los alcances de la acción constitucional de nulidad electoral.

## 2. La garantía de la doble conformidad en materia penal

En sentencia C-792 de 2014 la Corte Constitucional resolvió:

**PRIMERO.-** Declarar la **INCONSTITUCIONALIDAD CON EFECTOS DIFERIDOS**, y en los términos señaladas en el numeral segundo de la parte resolutive de esta providencia, de las expresiones demandadas contenidas en los artículos 20, 32, 161, 176, 179, 179B, 194 y 481 de la Ley 906 de 2004, en cuanto omiten la posibilidad de impugnar todas las sentencias condenatorias, y **EXEQUIBLE** el contenido positivo de estas disposiciones.

**SEGUNDO.- EXHORTAR** al Congreso de la República para que, en el término de un año contado a partir de la notificación por edicto de esta sentencia, regule integralmente el derecho a impugnar todas las sentencias condenatorias. De no hacerlo, a partir del vencimiento de este término, se entenderá que procede la impugnación de todas las sentencias condenatorias ante el superior jerárquico o funcional de quien impuso la condena.

Tres años más tarde, en sentencia SU-217 de 2019, la misma Corporación destacó:

No es admisible sostener que el precedente de la Sentencia C-792 de 2014 sea aplicable exclusivamente a personas condenadas mediante el procedimiento regulado en la Ley 906 de 2004. En primer lugar, porque resultaría violatorio del derecho a la igualdad el que unas personas puedan ejercer la garantía constitucional de impugnar la condena que se les imponga y otras no puedan hacerlo, por razón de la ley procesal aplicable. En segundo lugar, la Sentencia C-792 de 2014 es explícita en señalar que la omisión del legislador no se limita a las hipótesis planteadas en el proceso de constitucionalidad, es decir, a la Ley 906 de 2004, sino que la “falencia se proyecta en todo el proceso penal.

En ese sentido, mediante el Acto Legislativo 01 de 2018, el constituyente derivado modificó los artículos 186, 234 y 235 de la Constitución Política e implementó “el derecho a la doble instancia y a impugnar la primera sentencia condenatoria” en materia penal.

### 3. Extensión de la doble conformidad al derecho sancionatorio

La garantía de la doble conformidad se ha desarrollado en los instrumentos internacionales de derechos humanos y en el derecho constitucional comparado como una institución del derecho de defensa y del debido proceso en materia penal, pero en Colombia se ha extendido a otras áreas del derecho sancionatorio, especialmente en materia disciplinaria en la cual las sanciones imponibles pueden incluir graves afectaciones a los derechos políticos, como es el caso de las sanciones de destitución, suspensión e inhabilidad a servidores públicos, incluidos los de elección popular.

En ese sentido la ley 2094 de 2021 reforma la ley 1952 de 2019 y en el artículo 3º. dispone:

**ARTÍCULO 3o.** Modifícase el artículo 12 de la Ley 1952 de 2019, el cual quedará así:

**Artículo 12. Debido proceso.** El disciplinable deberá ser investigado y luego juzgado por funcionario diferente, independiente, imparcial y autónomo que sea competente, quienes deberán actuar con observancia formal y material de las normas que determinen la ritualidad del proceso, en los términos de este código y dándole prevalencia a lo sustancial sobre lo formal.

En el proceso disciplinario debe garantizarse que el funcionario instructor no sea el mismo que adelante el juzgamiento.

Todo disciplinable tiene derecho a que el fallo sancionatorio sea revisado por una autoridad diferente, su trámite será el previsto en esta ley para el recurso de apelación. En el evento en que el primer fallo sancionatorio sea proferido por el Procurador General de la Nación, la doble conformidad será resuelta en la forma indicada en esta ley. (subrayado fuera de texto).

(...)

**ARTÍCULO 55.** Adiciónese el artículo 238B de la Ley 1952 de 2019, el cual quedará así:

Artículo 238B. Competencia. Las Salas Especiales de Decisión del Consejo de Estado conocerán de los recursos extraordinarios de revisión contra las decisiones de segunda instancia o de doble conformidad dictadas por el Procurador General de la Nación, las Salas de Juzgamiento y los Procuradores Delegados. Igualmente, contra las decisiones producto de la doble conformidad dictadas por el Procurador General de la Nación.

Los Tribunales Administrativos de lo Contencioso Administrativo de los recursos extraordinarios de revisión contra las decisiones de segunda instancia o de doble conformidad dictadas por los Procuradores Regionales de Juzgamiento.

La Corte Constitucional, en sentencia C-030 de 2023, resolvió:

**Primero.** Declarar la **INEXEQUIBILIDAD** de las expresiones “jurisdiccionales” y “jurisdiccional” contenidas en los artículos 1º, 54, 73 y 74 de la Ley 2094 de 2021 (que modificaron los artículos 2º, 238A, 265 de la Ley 1952 de 2019) y de la expresión “ejecutoriadas” contenida en el artículo 54 de la Ley 2094 de 2021.

**Segundo.** Declarar la **EXEQUIBILIDAD CONDICIONADA** del artículo 1º de la

Ley 2094 de 2021 (que modificó el art. 2º de la Ley 1952 de 2019), en el entendido de que la determinación de las sanciones de destitución, suspensión e inhabilidad a servidores públicos de elección popular, corresponderá al juez contencioso administrativo, conforme lo establece el inciso cuarto de esta misma norma.

**Tercero.** Declarar la **EXEQUIBILIDAD CONDICIONADA** de los artículos 13, 16 y 17 de la Ley 2094 de 2021, en el entendido de que las funciones disciplinarias que ejerce la PGN son de naturaleza administrativa y no jurisdiccional.

**Cuarto.** Declarar la **EXEQUIBILIDAD CONDICIONADA** del artículo 54 de la Ley 2094 de 2021, en el entendido de que el recurso extraordinario de revisión operará solamente cuando se impongan sanciones de destitución, suspensión e inhabilidad a servidores públicos de elección popular, por ministerio de la ley, de manera automática e inmediata. En todo caso el disciplinado podrá ejercer todas las actividades procesales que estime pertinentes a su defensa propias del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho. Las sanciones impuestas a los funcionarios de elección popular se suspenderán en su ejecución durante el trámite judicial de revisión, el cual finiquitará con una sentencia que determinará de manera definitiva la sanción aplicable.

**Quinto. EXHORTAR** al Congreso de la República para que adopte un estatuto de los servidores públicos de elección popular, incluido un régimen disciplinario especial, que materialice los más altos estándares nacionales e internacionales en materia de protección y garantía de los derechos políticos y electorales.

En ese mismo sentido, en el auto proferido por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado el 3 de diciembre de 2024 (M.P. Luis Alberto Álvarez Parra ) se unifica la jurisprudencia sobre la revisión judicial de los fallos disciplinarios que destituyen, suspenden e inhabilitan a los servidores públicos de elección popular, y del recurso de doble conformidad en contra de la sentencia confirmatoria de estas sanciones, precisando:

En el evento de que se profiera una sentencia confirmatoria de la sanción disciplinaria impuesta por la procuraduría, procederá el recurso de doble conformidad y su trámite será el previsto en el artículo 247 del CPACA. [...] En efecto, en el fallo de constitucionalidad [C-030 de 2023] la Corte indicó que contra la sentencia que resuelva el recurso de revisión, “procede los recursos de ley consagrados en el CPACA”. [...] El Código General Disciplinario, Ley 1952 de 2019, en su artículo 12, modificado por el artículo 3 de la Ley 2094, prescribe que todo disciplinable tiene derecho a que el fallo sancionatorio sea revisado por una autoridad diferente a quien lo profirió. [...] Adecuado este mandato, al nuevo diseño que comporta el trámite del procedimiento disciplinario aplicable a los servidores públicos de elección popular, [...] se tiene que la sentencia a través de la cual se resuelve el recurso de revisión constituye la decisión definitiva por la cual se adopta la sanción. Por lo tanto, si la decisión judicial confirma la decisión sancionatoria impuesta por la procuraduría, se abre la posibilidad para que el sancionado pueda ejercer el recurso de doble conformidad. En caso contrario, esto es, si llegare a invalidarse el acto sancionatorio de la procuraduría, no habrá lugar a ello, quedando en firme la sentencia absolutoria. [...] Ahora bien, ante el vacío normativo sobre el plazo y el trámite que debe darse al recurso de doble conformidad, en sede judicial, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo considera procedente, acoger las reglas previstas en el artículo 247 del CPACA, que regulan el término y trámite del recurso de apelación contra sentencias. Lo anterior, habida cuenta que en virtud del artículo 22 de la Ley 1952, [...] en los casos no previstos en la ley, se aplicarán las disposiciones del Código de Procedimiento Administrativo y de lo

Contencioso Administrativo [...]. El recurso de doble conformidad contra las sentencias de revisión emitidas por las Salas Especiales de Decisión del Consejo de Estado, se resolverá por la Sala Especial de Decisión que siga en orden numérico. [...] Ahora bien, cuando la sentencia de primer grado se profiera por las Salas Especiales de Decisión números 1, 15, 17, 19, 21 y 23, la Sala Especial que siga en turno, en las cuales se repite un integrante, deberá excluir dicho miembro. [...] [I]mpera precisar que [...], en la actualidad, de conformidad con el inciso 1º del artículo 55 de la Ley 2094 de 2021 y en armonía con las modificaciones introducidas por los artículos 20 y 22 del Decreto 1851 de 2021, el Consejo de Estado es la única autoridad judicial competente para conocer del recurso de revisión de que trata los artículos 54 a 60 de la ley ibidem. [...] Los efectos vinculantes de este auto de unificación, rigen a partir de la fecha de ejecutoria, por lo tanto, no afectan a las decisiones judiciales adoptadas con anterioridad. Así mismo, las sanciones disciplinarias de destitución, suspensión e inhabilidad, impuestas por la procuraduría, a partir de la ejecutoria de este auto, se sujetarán a este procedimiento. Sin embargo, los trámites ya iniciados, en los cuales el magistrado ponente hubiere dictado auto admisorio o aquel que avoca conocimiento del recurso de revisión, deberán adecuarse a estas reglas de unificación. [...] Finalmente, se precisa que las reglas de interpretación y aplicación de las normas relacionadas con la procedencia y el trámite del recurso de revisión previstas en la Ley 2094, que aquí se fijan, son temporales, hasta tanto el legislador supla el vacío regulatorio, en cumplimiento de la orden dada en la sentencia C-030 de 2023 [...].

#### 4. Doble conformidad en la acción de repetición.

También quiso el legislador cobijar con la garantía de doble conformidad las sentencias condenatorias que se profieran en ejercicio de la acción de la repetición. Así, en la ley 2080 de 2021, que reforma “el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo –Ley 1437 de 2011– y se dictan otras disposiciones en materia de descongestión en los procesos que se tramitan ante la jurisdicción”, se dispuso en el artículo 25:

ARTÍCULO 25. Adiciónese a la Ley 1437 de 2011 el artículo 149A, el cual será del siguiente tenor:

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

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

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

**de los consejeros que hayan participado en la decisión de primera instancia. (subrayado y negrillas fuera de texto)**

A ese respecto, en sentencia C-414 de 2022, la Corte Constitucional resolvió:

Declarar la **exequibilidad** del aparte demandando del artículo 25 de la Ley 2080 de 2021 por el cargo resuelto en esta providencia, **en el entendido** de que para garantizar la doble conformidad procederá la impugnación de todas las sentencias que declaren la responsabilidad en la acción de repetición. Cuando no se trate de los altos funcionarios que enuncia la norma examinada, la impugnación procederá ante el superior funcional de quien impuso la primera decisión declaratoria de la responsabilidad.

**5. El procedimiento de pérdida de la investidura de los congresistas. Única instancia y dos instancias. El Consejo de Estado descarta aplicar el principio de doble conformidad.**

En la Sentencia C-254A/12, la Corte Constitucional, con una revisión exhaustiva de numerosos fallos de esa Corporación en el mismo sentido, resolvió declarar EXEQUIBLE, sin ningún salvamento de voto, la expresión “en única instancia” del artículo 1º de la Ley 144 de 1994 “Por la cual se establece el procedimiento de pérdida de la investidura de los congresistas”, que estableció:

**ARTÍCULO 1º.** El Consejo de Estado conocerá y sentenciará en única instancia los procesos relativos a la pérdida de la investidura de los Congresistas a solicitud de la Mesa Directiva de la Cámara correspondiente o de cualquier ciudadano y por las causas establecidas en la Constitución”. (subrayado fuera de texto).

Años más tarde, la Ley 1881 de 2018, que estableció un nuevo procedimiento de pérdida de la investidura de los congresistas (y derogó la mencionada ley 144 de 1994), estructuró un proceso de doble instancia y, en ese sentido, el artículo 2º dispone:

**ARTÍCULO 2º.** Las Salas Especiales de Decisión de Pérdida de Investidura del Consejo de Estado conocerán en primera instancia de la pérdida de investidura de los Congresistas a solicitud de la Mesa Directiva de la Cámara correspondiente o de cualquier ciudadano y por las causas establecidas en la Constitución. La Sala Plena de lo Contencioso Administrativo será competente para decidir el recurso de apelación frente a la sentencia de primera instancia, sin la participación de los magistrados que decidieron el fallo recurrido.

**PARÁGRAFO.** El Consejo de Estado conformará Salas Especiales de Decisión de Pérdida de Investidura, las cuales estarán conformadas por 5 Magistrados, uno por cada sección.

Sin embargo, el Consejo de Estado (Sentencia de Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Septiembre 8, 2020. C.P. José Roberto SÁCHICA) ha sostenido:

Desde un comienzo la Sala deja consignando que no comparte la mención del apoderado del Congresista, en el sentido de que el trámite del recurso es violatorio del principio de la doble conformidad, en tanto de llegarse a considerar que el Congresista está llamado a perder su investidura en el curso de la segunda instancia, no existiría otra que le permitiera al afectado hacer efectivo tal mandato, en procura de impugnar la determinación así tomada. Claras y definitivas son las consideraciones que indican que el derecho de la doble conformidad, tiene aplicación restricta en el

campo de la acción del Estado tendiente a la represión y sanción del delito, sin posibilidad alguna de extenderlo a los juicios en los que se debate la acción judicial del Estado en materia sancionatoria, frente al cual, operan otras garantías constitucionales circunscritas al reconocimiento que el legislador hizo en la Ley 1881 de 2018, al estructurar un proceso de doble instancia – garantía que se constituye en eje medular del debido proceso y derecho de defensa, en tanto permite que una misma controversia jurídica sea estudiada y decidida por dos operadores judiciales diferentes, en aras de la búsqueda de la mejor y acertada decisión judicial—. (...) Este derecho tiene, entonces, como titular exclusivo, a la persona condenada por la comisión de un delito, quien está habilitado para solicitar la revisión del fallo que lo condena por primera vez. De manera que la garantía de la doble conformidad, se proyecta en el escenario de las actuaciones que adelantan las autoridades judiciales por la comisión de un delito, no sólo porque así se desprende del claro tenor de la normativa internacional, sino también, en tanto tal garantía está llamada a incrustarse en los sistemas jurídicos de represión y persecución del delito, donde la acción del Estado está dotada de prerrogativas y poderes capaces de limitar, desde diversas perspectivas, algunos derechos del ser humano.

Y concluye:

[V]ale la pena distinguir entre la garantía de la doble instancia y el derecho de la doble conformidad pues, la primera, contenida en el artículo 31 de la Carta Política, dispone la regla general, en virtud de la cual, las decisiones judiciales, particularmente las sentencias, pueden ser impugnadas ante un juez superior; por su parte, el segundo, esto es, el principio de doble conformidad, exclusivo del ámbito del Derecho Penal, se expresa como aquella garantía de impugnar la primera condena, independientemente de la instancia en que ello ocurra. Al hilo de lo dicho, y conforme al marco constitucional analizado, el legislador afirmó el principio de la doble instancia, en los procesos de pérdida de investidura bajo la Ley 1881 de 2018, con la finalidad de ofrecer garantía de corrección del fallo judicial y, en general, la existencia de un proceso judicial gobernado por la certeza, la rectitud y la justeza. Este principio, sin duda, es realizador de los derechos fundamentales al debido proceso y defensa, sin que pueda controvertirse su observancia, acusándolo, como lo hace el opositor en este proceso, de observar, en el derecho a la doble conformidad, un potencial elemento perturbador que desconozca la plenitud de sus atributos, pues esta última figura es ajena al proceso que prevé la ley 1881 de 2018; de esta forma, el argumento así planteado, es una sinrazón para enervar la competencia de esta Sala, pues el derecho de los sujetos intervinientes, se sitúa en el ámbito de la doble instancia, para que la decisión que lo defina, se emita el marco de la garantía de la corrección judicial, aspecto que compromete la vigencia de la ley y los derechos y demás garantías reconocidos en favor de ambas partes por la Carta Política, aspectos todos ellos inscritos en la tarea misional que el constituyente asignó al Consejo de Estado, al estatuirlo en la más alta instancia de la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

## 6. Los procesos de nulidad electoral no pueden confundirse con los procesos propios del derecho sancionatorio

Se incurre en un error al confundir la acción de nulidad electoral con las acciones propias del derecho sancionatorio y, en el mismo sentido, se incurre en un error al sostener que a la acción de nulidad electoral debe aplicarse la “garantía de la doble conformidad”.

Las acciones propias del derecho sancionatorio se dirigen a reprochar: (a) una conducta; (b) típica; (c) antijurídica o sustancialmente ilícita; (d) cometida a título de dolo o culpa; e) que tiene como consecuencia una sanción, esto es, la afectación de un derecho subjetivo. La naturaleza y alcances de las sanciones imponibles (entre otros factores) deben ser ponderadas por el legislador para, en ejercicio de su libertad de configuración, exceptuar, en el trámite de estos procesos, del principio de dos instancias. En todo caso, conforme a la jurisprudencia constitucional colombiana vigente y a los pronunciamientos de las cortes internacionales de derechos humanos, en los procesos penales, aún los de dos instancias, debe aplicarse la “garantía de la doble conformidad.”

En la acción de nulidad electoral, por su parte, no hay un juicio de reproche sobre una conducta atribuible a la persona elegida o nombrada, sino un juicio objetivo de validez sobre el acto mismo de elección o nombramiento. Así, se trata de un control judicial de constitucionalidad y de legalidad por vía principal con efectos generales (erga omnes) que recae sobre los actos electorales y que, en defensa de la integridad del orden jurídico en abstracto, ejerce la jurisdicción de lo contencioso administrativo. Sus características esenciales son:

a. Es una “Acción”. Así lo precisa la Constitución Política (Parágrafo del artículo 264 de la C.P.). El proceso de constitucionalización de la Acción de Nulidad Electoral permite concluir también que esta no es, simplemente, una especie del medio de control de nulidad simple, sino una verdadera acción pública de inconstitucionalidad e ilegalidad cuya larga evolución histórica en el derecho público colombiano la ha convertido en un elemento esencial de la vigencia y efectividad de nuestro sistema democrático.

b. Es “Pública”: Cualquier persona puede ejercer la acción (artículo 139 del CPACA).

c. Es un control abstracto de constitucionalidad y de legalidad: aunque se ejerce en contra de un acto electoral que también declara, crea o reconoce una situación jurídica particular y concreta, su finalidad es defender el orden jurídico en abstracto.

d. Recae sobre cualquier acto de elección o nombramiento, inclusive sobre aquellos que están precedidos de un concurso de méritos (artículo 139 del CPACA), aunque en estos últimos quien se crea con mejor derecho de ocupar el cargo que la persona designada, puede también impugnar el acto de nombramiento a través del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho de naturaleza laboral.

e. Es judicial: constitucionalmente reservada a la jurisdicción de lo contencioso administrativo y el Consejo de Estado es el juez supremo de lo contencioso electoral (artículos 237 y 264 de la C.P.).

f. En cuanto a los efectos: las decisiones que adopte el juez de lo contencioso electoral tienen fuerza definitiva, de cosa juzgada y efectos erga omnes (generales).

g. Como se explicó anteriormente, por disposición constitucional está sujeta a términos muy breves para su ejercicio y perentorios para su decisión.

En síntesis, la acción constitucional de nulidad electoral ni pertenece a las acciones propias del derecho sancionatorio ni tiene, por ningún aspecto, proximidad con éstas. Entre las acciones y medios de control propios del sistema jurídico colombiano, guarda proximidad, en cuanto a las características anteriormente

expresadas, con la acción pública de inconstitucionalidad (que recae sobre leyes y ciertos decretos señalados en la Constitución) y con el medio de control de nulidad simple. Trasciende los alcances de este memorando precisar sus semejanzas y diferencias, pero conviene destacar que la jurisprudencia de la Sección Quinta del Consejo de Estado ha sido consistente en evitar que el medio de control de nulidad simple se use para eludir los términos, muy breves para su ejercicio y perentorios para su decisión, que el propio constituyente ha establecido para la Acción Pública de Nulidad Electoral.

## 7. Observaciones finales

Conviene advertir, finalmente, que (a) por confundir el principio de dos instancias con la garantía de doble conformidad, que tienen diferencias aparentemente sutiles pero relevantes y trascendentes, se incurriría en una violación de los derechos al debido proceso, al acceso efectivo a la justicia y a los derechos políticos de los accionantes e intervinientes en el proceso de nulidad electoral, al privilegiar a la parte demandada (que concurre para defender la constitucionalidad del acto de su elección), mediante la oportunidad de apelar la sentencia solo cuando se declare la nulidad del acto de elección o llamamiento a ocupar la curul del funcionario; (b) el proyecto corresponde a una tendencia equivocada que, desconociendo el origen y funciones propias de las cortes de cierre, las convierte en tribunales de instancia.

Con toda consideración,

**Firmado electrónicamente**  
**LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA**  
**Presidente del Consejo de Estado**



Verifique la autenticidad de este documento en:  
<https://sigobius.consejodeestado.gov.co/consultaciudadana/default.aspx?id=11dMW%2BBylRjcli5do5wWxkPop4C3XLASAFM6S0zWrlvo%3D>