

Bogotá, 17 de noviembre de 2023

Senador  
**Germán Blanco Álvarez**  
Presidente  
Comisión Primera Constitucional Permanente  
Senado de la República  
Ciudad

**Ref: Informe de ponencia para primer debate en la Comisión Primera de Senado del Proyecto de Ley No. 178 de 2023 Senado “Por medio del cual se interpreta con autoridad la expresión “Elección de la Candidatura”, utilizada en los numerales 9 a 12 del artículo 111 de la Ley 2200 de 2022”.**

**Referencia:** Ponencia primer debate del Proyecto de Ley No. 178 de 2023 Senado “Por medio del cual se interpreta con autoridad la expresión “Elección de la Candidatura”, utilizada en los numerales 9 a 12 del artículo 111 de la Ley 2200 de 2022”.

Respetado presidente,

En cumplimiento de la honrosa designación que me hizo la Mesa Directiva de la Comisión Primera, me permito rendir informe de ponencia de trámite al Proyecto de Ley No. 178 de 2023 Senado “Por medio del cual se interpreta con autoridad la expresión “Elección de la Candidatura”, utilizada en los numerales 9 a 12 del artículo 111 de la Ley 2200 de 2022”.

Cordialmente,



**Alejandro Carlos Chacón Camargo**  
Senador de la República

# **Informe de ponencia para primer debate en la Comisión Primera de Senado del Proyecto de Ley No. 178 de 2023 Senado “Por medio del cual se interpreta con autoridad la expresión “Elección de la Candidatura”, utilizada en los numerales 9 a 12 del artículo 111 de la Ley 2200 de 2022”**

## **I. Trámite**

El Proyecto de Ley No. 178 de 2023 Senado “Por medio del cual se interpreta con autoridad la expresión “Elección de la Candidatura”, utilizada en los numerales 9 a 12 del artículo 111 de la Ley 2200 de 2022”, fue radicado el día 4 de octubre de 2023 en la Secretaria General del Senado. Este fue presentado por los Honorables Senadores: Alejandro Carlos Chacón Camargo, Fabio Raúl Amín Saleme, Germán Blanco Álvarez, Alfredo Deluque Zuleta, Juan Carlos García Gómez, Carlos Meisel Vergara, David Luna Sánchez, Juan Diego Echavarría Sánchez, Paloma Valencia Laserna, Claudia Pérez Giraldo, Carlos Julio González Villa, Juan Samy Merheg Marún, Laura Fortich Sánchez, Guido Echeverry Piedrahita, John Jairo Roldán Avendaño, Juan Felipe Lemos, Ciro Ramírez Cortés, Norma Hurtado Sánchez, y los Honorables Representantes a la Cámara Carlos Ardila Espinosa, Ana Rogelia Monsalve, Wilmer Guerrero Avendaño, Wilmer Castellanos Hernández, Silvio Carrasquilla Torres, Gilma Díaz Arias, Sandra Aristizábal Saleg, Elizabeth Jay-Pang Diaz. El Proyecto de Ley fue publicado en la Gaceta 998 de 2023.

La Mesa Directiva de la Comisión Primera del Senado de la República, mediante Acta MD-13 del 7 de noviembre de 2023, decidió designar como ponente para primer debate del Proyecto de Ley No. 178 de 2023 Senado “Por medio del cual se interpreta con autoridad la expresión “Elección de la Candidatura”, utilizada en los numerales 9 a 12 del artículo 111 de la Ley 2200 de 2022”, al Senador Alejandro Carlos Chacón Camargo.

## **II. Consideraciones Iniciales de la Ponencia**

El artículo 111 de la Ley 2200 de 2022, en sus numerales del 9 al 12, estableció como inhabilidades para los aspirantes a gobernadores las siguientes:

*“No podrá ser inscrito como candidato, elegido o designado como gobernador:*

*(...)*

*9. Quien haya celebrado en los 12 meses anteriores a la elección de la candidatura, en su interés particular por sí o por interpuesta persona o en representación de otro, contrato alguno con el respectivo departamento, con sus entidades públicas o privadas que manejen o administren recursos públicos provenientes del mismo.*

10. *Quien, en los 12 meses anteriores a la elección de la candidatura, haya intervenido de cualquier forma, fuera del ejercicio de sus funciones, en la celebración de contratos con la administración pública.*

11. *Quien, en los 12 meses anteriores a la elección de la candidatura, haya intervenido en nombre propio o ajeno, en procesos o asuntos, fuera del ejercicio de sus funciones, en los cuales tenga interés el departamento o sus entidades descentralizadas.*

12. *Quien, en los 12 meses anteriores a la elección de la candidatura, haya sido apoderado o gestor ante entidades o autoridades administrativas o jurisdiccionales del respectivo departamento, o que administren tributos, tasas o contribuciones del mismo.”*

Debido a que la expresión “**elección de la candidatura**”, podría tornarse un tanto problemática para la comprensión, y lo que es más importante, para la determinación precisa del extremo temporal final de la fórmula planteada en los anteriores enunciados normativos, cuyas conductas configurarían las inhabilidades aquí planteadas, es necesario realizar un breve análisis de las posibles interpretaciones de esta expresión.

La expresión “**elección de la candidatura**” se podría interpretar, a lo menos, de dos maneras diferentes:

1. La “**elección de la candidatura**”, como designación del aspirante en el seno del partido o movimiento político al que pertenece.
2. La “**elección de la candidatura**”, como “**fecha de la elección**”.

La posible interpretación de la expresión “**elección de la candidatura**”, como designación del aspirante en el seno del partido o movimiento político al que pertenece, significaría necesariamente que, para cada caso en particular, la fecha del extremo temporal estaría supeditada a la autonomía propia de los partidos y movimientos políticos, y a sus mecanismos internos de escogencia o designación de candidaturas.

En cambio, la interpretación de la expresión “**elección de la candidatura**”, como “**fecha de la elección**”, es preferible, más conveniente y se encontraría en armonía con otras disposiciones constitucionales y legales que versan sobre la misma materia. Dentro de las varias ventajas que tiene esta interpretación se encuentran las siguientes:

- Garantiza el principio “pro homine”, dando a los numerales del 9 al 12 del artículo 111 de la Ley 2200 de 2022 la interpretación más favorable para los candidatos electos, y que se podrían encontrar afectados por estas disposiciones.
- Garantiza el principio “pro electoratem”, dando a los numerales del 9 al 12 del artículo 111 de la Ley 2200 de 2022 la interpretación más favorable para la ciudadanía que haya ejercido su derecho al voto, eligiendo al candidato ganador.

- Equipara el régimen de inhabilidades para gobernadores con el de los congresistas, el cual se contempla principalmente, en el artículo 179 de la Constitución, en el cual la Carta Política estableció como extremo temporal “**la fecha de la elección**” para el cómputo de los términos allí contenidos.

Para finalizar, es necesario hacer hincapié en la importancia de los derechos políticos de las personas, tanto de los candidatos electos (principio pro homine) como el de los electores (principio pro electoratem).

La Corte Constitucional y el Consejo de Estado, han sostenido en diversas ocasiones con respecto a los derechos políticos, a elegir y ser elegido, que estos derechos son “*una manifestación expresa de la calidad activa del ciudadano y forma parte del conjunto de derechos y deberes de las personas en su relación con el poder público, como partícipes de la organización del Estado, mediante los procesos de elección*” (Sentencia C-146 de 2021 y Sentencia T-510 de 2006 de la Corte Constitucional, Sentencia 25000234100020190115401 de 2022 Consejo de Estado - Sección Quinta).

### III. Análisis integral de la iniciativa legislativa

Por efectos metodológicos, la motivación del presente proyecto de ley, cuyo objeto es brindar una interpretación auténtica a la expresión “elección de la candidatura”, contenida en los numerales 9 a 12 del artículo 111 de la Ley 2200 de 2022, “Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los departamentos”, debe pasar por el tratamiento de las siguientes temáticas, a saber:

- A. Los fundamentos normativos de la competencia del Congreso de la República para la aprobación de leyes de interpretación auténtica.
- B. Los problemas de interpretación causados por el aparte analizado.
- C. El cumplimiento de los requisitos exigidos por la Corte Constitucional para la aprobación de leyes interpretativas.

En ese orden, se procede a desarrollar cada uno de estos tópicos, como sigue:

#### **A. LOS FUNDAMENTOS NORMATIVOS DE LA COMPETENCIA DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA PARA LA APROBACIÓN DE INTERPRETACIÓN AUTÉNTICA.**

La interpretación auténtica hace referencia a la interpretación que por vía de una ley efectúa el legislador con el propósito de fijar, más allá de cualquier duda, el sentido de otra disposición legal, aprobada previamente, que presenta en su estructura apartes oscuros o poco comprensibles<sup>1</sup>, que, por consiguiente, pueden dificultar su aplicación.

---

<sup>1</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-076 de 2007. M.P. Rodrigo Escobar Gil.

En Colombia, se trata de una competencia que dispone no solo de fundamentos constitucionales, sino también legales. En ese sentido, el artículo 150, numeral 1, de la Carta Política de 1991 consagra:

“Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:

1. Interpretar, reformar y derogar las leyes.” (Negrilla fuera de texto).

Del texto normativo transcrito, se colige que el Congreso, a través de sus dos cámaras, expedirá leyes, en aras de interpretar otras prescripciones legislativas.

En otros términos, mediante la aprobación de la ley, el Senado y la Cámara de Representantes cumplirán igualmente funciones hermenéuticas, teniendo por objeto leyes previas expedidas por esta misma autoridad.

Pero no se trata de la única previsión que erige esta competencia, pues ella ha sido reconocida, desde tiempos pretéritos, por el Código Civil. Así, en el artículo 25 de ese cuerpo normativo puede leerse:

“La interpretación que se hace para fijar el sentido de una ley oscura, de una manera general, corresponde al legislador.” (Negrilla fuera de texto)

De esta manera, se concibe que la determinación del alcance de una ley oscura es asignada al legislador, como el primero de los órganos a cargo de la precisión del sentido de la obra legislativa creada por sus integrantes.

Por otro lado, y en tratándose de la naturaleza de las leyes de interpretación, se destaca que corresponden a disposiciones que vienen a unirse a la ley interpretada, comprendiéndose que el sentido dado con ellas es el sentido que ha acompañado a esa norma desde su entrada en vigencia.

Al respecto, la Corte Constitucional<sup>2</sup> ha manifestado:

“Tanto el artículo primero de la ley interpretada, como su homólogo de la ley interpretativa, se refieren a los mismos derechos constituidos sobre hidrocarburos. Podría suponerse que hubo un cambio del concepto de derecho constituido entre una y otra norma, lo cual no es cierto, pues en la primera se anuncia el concepto haciendo un señalamiento genérico de sus elementos, que no son contrariados en la norma interpretativa, sino descritos y precisados; luego [es claro que] se trata simplemente del carácter retrospectivo de las leyes interpretativas, que al fundirse con las leyes que interpretan, tienen sus elementos una vigencia desde el término de ésta, sin perjuicio de las situaciones definidas en el término comprendido entre la expedición de una y otra ley”. (Negrilla fuera de texto)

Lo anterior, con fundamento en los artículos 14 del Código Civil y 58 del Código del Régimen Político y Municipal:

---

<sup>2</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-424 de 1994. M.P. Fabio Morón Díaz.

“Art. 14. Código Civil. Leyes de interpretación. Las leyes que se limitan a declarar el sentido de otras leyes, se entenderán incorporadas en estas; pero no afectarán en manera alguna los efectos de las sentencias ejecutoriadas en el tiempo intermedio”.

“Art. 58. Código de Régimen Político y Municipal. Cuando una ley se limita a declarar el sentido de otra, se entenderá incorporada en ella para todos sus efectos, pero no alterará lo que se haya dispuesto en decisiones ejecutoriadas antes de que entre a regir”.

En suma, el Congreso de la República está autorizado por el ordenamiento nacional a expedir leyes de interpretación auténtica, cuando resulte necesario para hacer clara el entendimiento de leyes oscuras, o sujetas a interpretaciones diversas por parte de las autoridades públicas.

## **B. LOS PROBLEMAS DE INTERPRETACIÓN CAUSADOS POR EL APARTE ANALIZADO**

Con el artículo 111 de la Ley 2200 de 2022, el legislador ordinario buscó el cumplimiento de dos propósitos fundamentales.

De una parte, unificar en una sola norma el régimen de inhabilidades aplicables al cargo de gobernador departamental, que hasta la época estaba disgregado en diversas disposiciones.

De otra, actualizar el compendio de inhabilidades de los candidatos a las gobernaciones, incluyendo como situaciones de inelegibilidad una serie de circunstancias que, en el pasado, no se contemplaban como impeditivas para acceder a ese empleo.

Pues bien, siguiendo el segundo de los propósitos mencionados –el de la actualización–, el artículo 111 planteó como inhabilidades para los aspirantes a gobernadores las siguientes:

“No podrá ser inscrito como candidato, elegido o designado como gobernador:

(...)

9. Quien haya celebrado en los 12 meses anteriores a la elección de la candidatura, en su interés particular por sí o por interpuesta persona o en representación de otro, contrato alguno con el respectivo departamento, con sus entidades públicas o privadas que manejen o administren recursos públicos provenientes del mismo.

10. Quien, en los 12 meses anteriores a la elección de la candidatura, haya intervenido de cualquier forma, fuera del ejercicio de sus funciones, en la celebración de contratos con la administración pública.

11. Quien, en los 12 meses anteriores a la elección de la candidatura, haya intervenido en nombre propio o ajeno, en procesos o asuntos, fuera del ejercicio de sus funciones, en los cuales tenga interés el departamento o sus entidades descentralizadas.

12. Quien, en los 12 meses anteriores a la elección de la candidatura, haya sido apoderado o gestor ante entidades o autoridades administrativas o jurisdiccionales del respectivo departamento, o que administren tributos, tasas o contribuciones del mismo...”. (Negrilla fuera de texto)

En ese sentido, el artículo 111 de la Ley 2200 de 2022 presentó como nuevas circunstancias de inelegibilidad la celebración e intervención de contratos con los departamentos y sus entidades públicas y privadas; la intervención en procesos o asuntos en los que tenga interés el ente territorial; y, finalmente, el apoderamiento o la gestión ante autoridades administrativas o jurisdiccionales ubicadas en el respectivo departamento.

Como punto denominador común de las inhabilidades comentadas, el legislador prescribió que todas ellas se configurarían, siempre y cuando las actividades descritas en cada uno de los ordinales tuvieran lugar “...en los 12 meses anteriores a la elección de la candidatura”.

Es decir, la disposición utilizó, para definir el extremo temporal final de estas inhabilidades, la noción “elección de la candidatura”, en una fórmula, sin duda, novedosa, y un tanto problemática para la comprensión de cada uno de estos eventos, si se la armoniza con otras disposiciones de corte electoral en Colombia.

En consonancia, y a la hora actual, la expresión “elección de la candidatura”, puede ser interpretada, a lo menos, de dos maneras diferentes, así:

- La “elección de la candidatura”, como designación del aspirante en el seno del partido o movimiento político al que pertenece:

Se sabe que, en el país, por mandato del artículo 107 constitucional, en consonancia con las previsiones de la Ley 1475 de 2011, las candidaturas postuladas por los partidos y movimientos políticos pueden resultar de procesos de democratización interna.

Al respecto, la Carta Política de 1991 consagra:

“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.”

Se deriva de lo anterior que las candidaturas efectuadas por las agrupaciones políticas pueden ser, previamente, sometidas a procesos de escogencia, empleando para ello, por ejemplo, la figura de las consultas internas, interpartidistas o populares.

Explicado ello, y desde esta perspectiva, la fórmula utilizada por el artículo 111 de la Ley 2200 de 2022 de “la elección de la candidatura”, podría suponer que las inhabilidades descritas deben

contabilizarse teniendo como extremo final el momento en el que el partido político lo ha designado en el desarrollo de proceso de democracia interna.

Así las cosas, el extremo desde el cual se computa las inhabilidades no sería fijo, pues dependería siempre de la fecha en que el aspirante hubiese sido elegido para representar a la colectividad política que lo postula en la contienda.

En aras de aclarar esta interpretación, puede ofrecerse un ejemplo: el señor “A” es militante del partido rojo. Previo a la elección de las autoridades locales a llevarse a cabo el 29 de octubre de 2023, postula su nombre en la consulta interna puesta en marcha por ese partido para elegir su candidato único a la Alcaldía de Garzón – Huila. Su elección como candidato único del partido rojo se da el primero (1) de febrero de 2022.

En el caso de este candidato, teniendo en cuenta que “la elección de su candidatura” se produce el primero (1) de febrero de 2022, los doce meses a los que hacen referencia los numerales 9, 10, 11 y 12 del artículo 111 de la Ley 2200 de 2022, se extienden hasta el primero (1) de febrero de 2021, al tratarse de los 12 meses anteriores.

La situación va a ser distinta en el caso del partido rosado, cuya elección de la candidatura única a la Alcaldía de Garzón – Huila se da el primero (1) de junio de 2022, extendiéndose el periodo inhabilitante hasta el primero (1) de junio de 2021.

Como se desprende de la ejemplificación, el entendimiento comentado estaría afectado de incertidumbre, pues la norma pendería de la voluntad de los partidos y movimientos, y la realización de sus consultas para elegir sus candidaturas, lo que desconoce la naturaleza pública de las disposiciones erigidas en el artículo 111 de la Ley 2200 de 2022.

- La “elección de la candidatura”, como “fecha de la elección”

Otra de las interpretaciones que podrían resultar de las normas comentadas, es la que equipara “elección de la candidatura” con “fecha de la elección”.

En efecto, las candidaturas postuladas por los partidos solo pueden ser elegidas cuando los ciudadanos asisten a las urnas, y eligen aquella de su preferencia.

En tratándose de esta hermenéutica, ella es ventajosa, por cuanto:

–Garantiza el principio “pro homine”, dando a los ordinales del artículo 111 de la Ley 2200 de 2022 la interpretación más favorable para los derechos políticos que se encuentran en juego.

En efecto, no se trataría de la elección de la candidatura interna en cada uno de los partidos, acto que tiene lugar con muchos meses de anticipación a la elección popular definitiva, sino el certamen acortando en el tiempo el periodo inhabilitante contenido en ella, y ofreciendo certeza a su conteo.

–Equipara el régimen de inhabilidades del gobernador con el de los congresistas que, en la mayor parte de casos, que se contemplan en el artículo 179 de la Constitución, menciona como extremo temporal “la fecha de la elección” para el cómputo de los términos allí contenidos.

Entonces, descritas estas problemáticas interpretativas, se hace necesario una ley que fije la interpretación auténtica de esta disposición –“elección de la candidatura”–, como garantía de certeza, y previo a que en su entendimiento puedan presentarse problemas de contradicción entre las diferentes autoridades jurisdiccionales.

### **C. EL CUMPLIMIENTO DE LOS REQUISITOS EXIGIDOS POR LA CORTE CONSTITUCIONAL PARA LA APROBACIÓN DE LEYES INTERPRETATIVAS**

La constitucionalidad de las leyes interpretativas ha sido supeditada por la jurisprudencia de la Corte Constitucional<sup>3</sup> al cumplimiento de tres requisitos, así:

“Primero, debe referirse expresamente a una norma legal anterior. Segundo, debe fijar el sentido de dicha norma anterior enunciando uno de los múltiples significados plausibles de la norma interpretada, el cual pasa, por decisión del propio legislador, a ser el significado auténtico que excluye las demás interpretaciones de la norma anterior. Frente no debe agregarle a la norma interpretada un contenido que no estuviera comprendido dentro de su ámbito material”.

En el caso particular, cada una de estas exigencias es observada, ya que:

–Frente al requisito de identificación de una norma legal anterior: En este punto, la ley interpretativa precisaría la expresión “elección de la candidatura”, contenida en los ordinales 9, 10, 11 y 12 del artículo 111 de la Ley 2200 de 2022, contentivo del régimen de inhabilidades de los gobernadores.

–Frente a la escogencia de uno de los posibles significados de la norma: el proyecto de ley escoge uno de los significados que pueden desprenderse de los numerales comentados, a la manera como se explicó de forma previa.

En ese orden, se elige el significado de “fecha de elección” como término asimilable a la expresión “elección de la candidatura”; desechando correlativamente la hermenéutica consistente en elección interna de la aspiración, como lo permiten los procesos democráticos a los están sometidos los partidos políticos.

–Frente a la imposibilidad de no agregar contenidos no comprendidos en la norma interpretada: el proyecto de ley no lo hace, pues él se decanta, como se ha dicho, por una de los entendimientos que hacen parte del ámbito de la ley, sin añadir conceptos o modificación alguna.

En estos términos, se motiva la ley interpretativa sobre el artículo 111 de la Ley 2200 de 2022, numerales 9, 10, 11 y 12.

---

<sup>3</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-245 de 1996.

#### IV. Texto Propuesto

Se presenta el texto original, sin cambio alguno.

PROYECTO DE LEY ORGÁNICA No. \_\_\_\_ “POR MEDIO DEL CUAL SE INTERPRETA CON AUTORIDAD LA EXPRESIÓN “ELECCIÓN DE LA CANDIDATURA”, UTILIZADA EN LOS NUMERALES 9 A 12 DEL ARTÍCULO 111 DE LA LEY 2200 DE 2022”

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA

**Artículo 1.** Para todos los efectos legales, la expresión “elección de la candidatura” contemplada en los ordinales 9, 10, 11 y 12 del artículo 111 de la Ley 2200 de 2022, será interpretada como la “fecha de la elección”, esto es, como el día en el que los ciudadanos acuden a las urnas para depositar sus votos, en el marco de la aplicación del régimen de inhabilidades establecido en esa norma para el cargo de gobernador departamental.

**Artículo 2.** La presente ley rige a partir de su promulgación.

#### V. Proposición

En virtud de las consideraciones anteriormente expuestas, solicito a los miembros de la Comisión Primera del Senado de la República dar trámite al primer debate del texto original del Proyecto de Ley No. 178 de 2023 Senado “Por medio del cual se interpreta con autoridad la expresión “Elección de la Candidatura”, utilizada en los numerales 9 a 12 del artículo 111 de la Ley 2200 de 2022”.



**ALEJANDRO CARLOS CHACÓN CAMARGO**  
Senador de la República