

Bogotá D. C., 8 de septiembre de 2026

Doctor

EMILIANO BRAVO RIVERA

Secretario

Comisión Primera Constitucional Permanente

Senado de la República

E. S. D.

Referencia: Informe de ponencia positiva para primer debate - primera vuelta - al Proyecto de Acto Legislativo No. 03 de 2026 Senado, “Por medio del cual se modifica el artículo 258 de la Constitución Política”.

Respetado señor Secretario:

En cumplimiento de la designación efectuada por la Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional Permanente mediante Acta MD-01 del 28 de agosto de 2026, me permito rendir informe de ponencia positiva para primer debate, en primera vuelta, al Proyecto de Acto Legislativo No. 03 de 2026 Senado, “Por medio del cual se modifica el artículo 258 de la Constitución Política”.

Por las razones jurídicas, democráticas, históricas y comparadas que se desarrollan a continuación, considero que el proyecto fortalece el principio de soberanía popular, amplía la representatividad efectiva del cuerpo electoral y es compatible con la arquitectura participativa y pluralista de la Constitución de 1991.

Cordialmente,



ALEX FLÓREZ HERNÁNDEZ
Senador de la República
Pacto Histórico

INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA PRIMER DEBATE - PRIMERA VUELTA

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO No. 03 DE 2026 SENADO

“Por medio del cual se modifica el artículo 258 de la Constitución Política”

I. ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA INICIATIVA

El Proyecto de Acto Legislativo No. 03 de 2026 Senado fue radicado el 28 de julio de 2026 y remitido a la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado de la República, por tratarse de una iniciativa de reforma constitucional en materia de derechos políticos, sufragio y sistema electoral. La Secretaría de la Comisión registró el expediente el 11 de agosto de 2026 y, mediante Acta MD-01 del 28 de agosto de 2026, la Mesa Directiva designó como ponente para primer debate al senador Alex Flórez Hernández, otorgando un término de quince (15) días para rendir el informe correspondiente.

El proyecto fue presentado por un grupo plural de congresistas, entre ellos el suscrito ponente. De acuerdo con el artículo 375 de la Constitución y los artículos 222 a 227 de la Ley 5ª de 1992, los proyectos de acto legislativo se tramitan en dos períodos ordinarios y consecutivos, deben surtir ocho debates y, en primera vuelta, requieren la mayoría de los asistentes; en la segunda, la mayoría de los miembros de cada Cámara. La presente ponencia corresponde, por tanto, al primero de esos ocho debates.

II. OBJETO Y CONTENIDO DEL PROYECTO

La iniciativa modifica el artículo 258 de la Constitución Política para precisar que el voto, además de ser un derecho, es un deber ciudadano de obligatorio cumplimiento en las elecciones populares de autoridades y miembros de corporaciones públicas. Su finalidad no es imponer una opción política ni convertir la voluntad electoral en una conducta dirigida por el Estado, sino exigir la concurrencia ciudadana al proceso electoral, dejando intacta la libertad para votar por cualquier candidato o lista, votar en blanco o ejercer cualquiera de las opciones válidas previstas por el ordenamiento.

El proyecto contiene tres artículos. El artículo 1 modifica el artículo 258 superior, mantiene las garantías constitucionales del voto libre y secreto, impone al Estado el deber de garantizar las condiciones para su ejercicio y remite a una ley estatutaria la regulación de las condiciones de cumplimiento, las excusas y las consecuencias aplicables a la inasistencia injustificada. Además, excluye expresamente cualquier sanción cuando medie fuerza mayor, caso fortuito u otra causa no imputable al ciudadano. El artículo 2 incorpora una disposición transitoria que difiere la exigibilidad de la obligación hasta la entrada en vigencia de la ley estatutaria de desarrollo. El artículo 3 regula la vigencia del acto legislativo.

Esta técnica normativa es especialmente relevante. La Constitución fija el principio -la obligatoriedad de concurrir a votar- y reserva al legislador estatutario el diseño detallado de la ejecución. Así se evita constitucionalizar un catálogo rígido de sanciones y, al mismo tiempo, se asegura que las reglas posteriores sean aprobadas por mayoría absoluta, dentro de una sola legislatura, y sometidas al control previo e integral de la Corte Constitucional, como corresponde a las funciones electorales y a los derechos de participación política.

III. FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL DE LA REFORMA

1. El voto ya es simultáneamente un derecho y un deber

La reforma no introduce en el constitucionalismo colombiano una idea extraña a la Carta de 1991. El texto vigente del artículo 258 dispone desde su primera frase que “el voto es un derecho y un deber ciudadano”. Esa doble naturaleza ha sido reiterada por la Corte Constitucional. El voto es derecho porque protege una esfera de autodeterminación política: cada ciudadano decide, sin coacción, si apoya una alternativa, vota en blanco o expresa su voluntad por los medios constitucionalmente previstos. Y es deber porque el funcionamiento de una democracia representativa exige la participación de los ciudadanos en la conformación del poder público.

La Sentencia C-142 de 2001 explicó que el voto es una manifestación de la libertad individual y, a la vez, base de la legitimidad del sistema. Más recientemente, la Sentencia C-340 de 2024 lo calificó como un “instrumento nuclear” de la función electoral y de la soberanía popular, y reiteró que su reconocimiento como derecho no lo convierte en una prerrogativa absoluta sustraída de toda regulación. La Constitución, precisamente, permite que el ejercicio de la función electoral esté sujeto a condiciones normativas siempre que estas potencien -y no anulen- el principio democrático.

El paso que propone el proyecto consiste en hacer jurídicamente exigible un deber que hoy tiene formulación constitucional pero carece de consecuencias por su incumplimiento. Esa evolución es conceptualmente coherente: si la Constitución puede reconocer un deber ciudadano, también puede determinar que ese deber tenga un grado de exigibilidad, siempre que la ejecución respete los derechos fundamentales, la proporcionalidad y las garantías electorales.

2. Obligatoriedad de concurrir no equivale a obligación de escoger una opción

La principal garantía de constitucionalidad de la iniciativa está en la distinción entre el deber de concurrir y la libertad de decidir. El proyecto no ordena votar por un candidato, partido, lista o posición determinada; tampoco autoriza controles sobre el contenido del voto. La obligación recae sobre la participación en el acto electoral. Una

vez el ciudadano se encuentra frente a la tarjeta electoral, el Estado debe retirarse de su decisión y proteger el secreto, la igualdad y la ausencia de coacción.

Esta separación entre conducta externa y opción política interna es conocida en los regímenes de voto obligatorio. El Estado puede exigir la comparecencia o el cumplimiento formal del deber electoral, pero no puede exigir una adhesión ideológica. En Colombia, esa garantía es todavía más clara por la existencia constitucional del voto en blanco y por el mandato expreso del artículo 258 de asegurar un sufragio secreto y libre de coacción. La obligatoriedad, por consiguiente, no transforma el voto en obediencia; transforma la participación electoral en responsabilidad ciudadana.

3. Soberanía popular, igualdad política y legitimidad democrática

Los artículos 1, 3 y 40 de la Constitución estructuran un Estado democrático, participativo y pluralista en el que la soberanía reside exclusivamente en el pueblo. Esa soberanía no es una abstracción: se concreta, entre otros mecanismos, mediante el voto. Cuando una porción muy significativa de la ciudadanía queda de manera persistente por fuera de las urnas, la legalidad de la elección no desaparece, pero la representatividad social del resultado se estrecha.

La democracia no se agota en que exista la posibilidad formal de votar. También importa quiénes logran ejercer efectivamente esa posibilidad. La evidencia comparada muestra que la abstención no se distribuye de manera perfectamente aleatoria: suelen existir diferencias asociadas con ingreso, educación, edad, acceso territorial y recursos de información. En esa medida, elevar la concurrencia electoral puede cumplir una función igualadora: no porque todos los ciudadanos piensen igual, sino porque reduce el sesgo que se produce cuando algunos grupos participan sistemáticamente menos que otros.

Desde esta perspectiva, la obligatoriedad del voto no pretende favorecer a una corriente política. Su objeto constitucionalmente legítimo es ampliar el universo efectivo de quienes intervienen en la producción de la voluntad popular. Una regla general, neutral frente a candidaturas y partidos, que exige concurrir a todos los ciudadanos en condiciones equivalentes, fortalece la igualdad política antes que restringirla.

4. La reforma no sustituye la Constitución: desarrolla su modelo democrático

Por tratarse de una reforma constitucional, es necesario examinar si la modificación propuesta altera un eje definitorio de la Carta hasta sustituirla. La respuesta es negativa. El proyecto conserva los elementos esenciales del modelo de 1991: soberanía popular, democracia participativa y pluralista, elecciones periódicas, sufragio universal e igual,

libertad del elector, secreto del voto, competencia entre opciones políticas y control institucional del proceso electoral.

No se reemplaza una democracia libre por una democracia dirigida. La libertad de conciencia política continúa intacta; la ciudadanía conserva el control exclusivo sobre el contenido de su voto; y la obligación se limita a participar en elecciones populares. De hecho, el propio texto constitucional vigente ya califica el sufragio como deber. La reforma modifica el grado de eficacia jurídica de esa dimensión, no la identidad de la institución electoral.

La experiencia constitucional colombiana ofrece, además, un antecedente ilustrativo. En el referendo constitucional de 2003 se sometió a consideración una fórmula que describía el voto como “un derecho y un deber ciudadano de obligatorio cumplimiento” y contemplaba consecuencias concretas para la abstención. La propuesta no entró en vigor porque no alcanzó el umbral de participación exigido para la aprobación de esa pregunta, no porque la Corte Constitucional hubiera considerado que la obligatoriedad del voto sustituyera la Constitución. En la Sentencia C-551 de 2003, al revisar la ley de convocatoria, la Corte concentró su análisis en las garantías de libertad del elector y en la regularidad del mecanismo de reforma.

5. Reserva de ley estatutaria y control constitucional reforzado

La remisión a una ley estatutaria no es un detalle accesorio; es una garantía estructural. El artículo 152, literal c), de la Constitución reserva a las leyes estatutarias la regulación de las funciones electorales. La Sentencia C-340 de 2024 reiteró que esa reserva es estricta en cuanto al objeto y amplia en cuanto al contenido, precisamente porque las reglas electorales deben ser claras, estables y adoptadas mediante el mayor consenso democrático posible.

Por ello, el proyecto acierta al no fijar directamente en la Constitución sanciones cerradas. Corresponderá a una ley estatutaria establecer, entre otros aspectos: las excusas válidas; los procedimientos para justificarlas; las autoridades competentes; las garantías de defensa y contradicción; la naturaleza y gradualidad de las consecuencias; los tratamientos diferenciales que resulten constitucionalmente necesarios; y las obligaciones logísticas del Estado. Esa ley, además, estará sometida a control previo, automático e integral de la Corte Constitucional antes de su sanción.

6. Deber ciudadano y obligaciones correlativas del Estado

Una obligación electoral constitucionalmente legítima no puede descansar únicamente sobre el ciudadano. El proyecto incorpora correctamente una obligación correlativa del Estado: garantizar las condiciones necesarias para el ejercicio efectivo

del derecho y el cumplimiento del deber. Esa previsión debe ser leída a la luz de los principios de igualdad material, accesibilidad y buena administración electoral.

En consecuencia, el desarrollo estatutario deberá prever respuestas adecuadas para quienes enfrentan barreras reales: ciudadanos en zonas rurales dispersas; personas con discapacidad; personas hospitalizadas o privadas de movilidad por causas justificadas; colombianos en el exterior; ciudadanos afectados por desastres, alteraciones graves del orden público o dificultades extraordinarias de transporte; y, en general, quienes no puedan votar por razones no imputables. La obligatoriedad será legítima en la medida en que el Estado no castigue la ausencia que él mismo hizo inevitable o desproporcionadamente difícil.

IV. EVOLUCIÓN HISTÓRICA DEL SUFRAGIO EN COLOMBIA

La historia electoral colombiana puede leerse como un proceso de ampliación progresiva del sujeto político. Durante el siglo XIX el sufragio estuvo condicionado por criterios de sexo, edad, alfabetización, propiedad, renta o posición social, con variaciones entre las distintas constituciones. La Constitución de 1853 representó un momento decisivo al ampliar el sufragio masculino y establecer mecanismos de elección directa; reformas posteriores introdujeron restricciones y nuevas modificaciones en la organización electoral.

En el siglo XX se consolidó una expansión sustancial. El Acto Legislativo No. 3 de 1954 reconoció el derecho al voto de las mujeres, ejercido por primera vez a nivel nacional en el plebiscito de 1957. El Acto Legislativo No. 1 de 1975 redujo la mayoría de edad de 21 a 18 años, ampliando el universo electoral. La Constitución de 1991 dio el paso decisivo hacia un modelo de democracia participativa al reconocer un catálogo amplio de derechos políticos y mecanismos de participación y al consagrar expresamente el voto como derecho y deber ciudadano.

Visto en perspectiva, el proyecto actual no rompe esa evolución. La universalización histórica respondió a la pregunta de quién puede votar; la discusión contemporánea pregunta cómo asegurar que la ciudadanía habilitada participe efectivamente en la conformación del poder. La reforma pretende cerrar esa distancia entre titularidad formal y ejercicio real.

V. EL ABSTENCIONISMO COLOMBIANO COMO PROBLEMA DEMOCRÁTICO

Colombia ha tenido históricamente niveles altos de abstención. Aunque las elecciones de 2026 mostraron una mejora, el dato sigue siendo revelador: en la primera vuelta presidencial del 31 de mayo de 2026 votaron 23.978.304 personas de un censo de 41.421.973, equivalente a una participación del 57,88 %. En las elecciones legislativas del 8 de marzo de 2026 la participación llegó al 50,6 %, tres puntos

porcentuales por encima de 2022. Es decir, incluso en un ciclo de movilización relativamente alto, alrededor de cuatro de cada diez electores no participaron en la primera vuelta presidencial y cerca de la mitad no lo hizo en las elecciones de Congreso.

La lectura correcta de estas cifras exige cautela. La abstención no tiene una sola causa ni todo abstencionista actúa por apatía. Puede haber desconfianza institucional, costos de desplazamiento, barreras materiales, desinformación, cálculo político, protesta o circunstancias personales. Precisamente por eso el proyecto no adopta una sanción automática en la Constitución y exige que la ley estatutaria defina excusas y condiciones de implementación.

Sin embargo, reconocer la complejidad del fenómeno no obliga a permanecer indiferentes. Una democracia puede considerar razonable exigir un mínimo de corresponsabilidad cívica en la elección de quienes ejercen el poder público, del mismo modo en que reconoce otros deberes ciudadanos indispensables para la vida colectiva. La pregunta constitucional no es si toda abstención es reprochable, sino si el Estado puede promover una participación electoral general mediante una regla neutral, proporcionada y acompañada de garantías. La experiencia comparada indica que sí.

VI. DERECHO COMPARADO: DEMOCRACIAS QUE CONCIBEN EL VOTO COMO DEBER EXIGIBLE

El voto obligatorio no es una institución marginal ni propia de un único modelo político. International IDEA registra su existencia, con distintos grados de exigibilidad, en democracias de varias regiones. La comparación es útil no para copiar sanciones, sino para identificar principios de diseño: obligación general, excepciones razonables, sanciones moderadas, protección del secreto y medidas administrativas que faciliten el sufragio.

País	Regla	Rasgo relevante	Lección para Colombia
Australia	Inscripción y voto obligatorios en elecciones federales.	Desde la introducción federal del voto obligatorio en 1924, la participación se ha mantenido en niveles muy altos; en 2025 rondó el 90 %, con 98,2 % de inscripción.	La obligación funciona mejor cuando se combina con una administración electoral accesible, múltiples modalidades de voto y consecuencias moderadas.
Argentina	El Código Electoral Nacional establece que todo elector tiene el deber de votar, con causales de exención.	La regla distingue entre obligación general y excusas legalmente justificadas.	La ley de desarrollo debe definir de manera clara causas de justificación y procedimientos simples para acreditarlas.
Brasil	La Constitución hace obligatorio el alistamiento y el voto para mayores de 18 años y facultativo para grupos determinados.	La propia Constitución combina deber general con tratamientos diferenciales por edad y condición.	La obligatoriedad admite modulaciones constitucionalmente justificadas y no exige uniformidad ciega.
Ecuador	La Constitución establece voto obligatorio para mayores de 18 años y voto facultativo para grupos específicos.	El modelo protege excepciones por edad, discapacidad, residencia en el exterior y otras condiciones.	La igualdad material exige reconocer situaciones en las que la carga de votar es distinta.

País	Regla	Rasgo relevante	Lección para Colombia
Chile	El voto obligatorio fue reintroducido después de un período de voto voluntario.	La reversión del modelo voluntario muestra que la participación puede convertirse nuevamente en objetivo institucional prioritario.	El diseño electoral puede corregirse cuando la experiencia muestra niveles insuficientes de concurrencia.

Australia ofrece uno de los casos más estudiados. La Comisión Electoral Australiana informa que, desde la introducción del voto obligatorio federal en 1924, la participación no ha caído por debajo del 90 % durante gran parte de la experiencia histórica y que en las elecciones federales de 2025 se situó nuevamente alrededor de ese nivel. La institución no opera aislada: se acompaña de un sistema de inscripción robusto, opciones de voto anticipado y por correo, educación electoral y mecanismos de justificación.

En América Latina, Argentina, Brasil y Ecuador muestran que la obligatoriedad puede coexistir con sistemas competitivos, alternancia política y protección del voto secreto. Las diferencias entre estos países son importantes y desaconsejan la copia mecánica. Lo que sí comparten es la idea de que la participación electoral puede ser tratada como una responsabilidad pública sin que el Estado controle la preferencia política del ciudadano.

VII. EVIDENCIA EMPÍRICA: MÁS PARTICIPACIÓN Y MENOR SESGO SOCIAL

La literatura especializada coincide ampliamente en que el efecto más consistente del voto obligatorio es el aumento de la participación electoral, especialmente cuando la obligación es realmente exigible. Estudios causales sobre Australia han estimado incrementos sustanciales de concurrencia después de su adopción. Anthony Fowler, utilizando variaciones históricas entre estados australianos, estimó un aumento aproximado de 24 puntos porcentuales en participación. Otro estudio sobre el efecto causal de las leyes de voto obligatorio encontró un aumento cercano a 18 puntos y un efecto proporcionalmente mayor entre ciudadanos de menor nivel de habilidades, contribuyendo a reducir brechas socioeconómicas de participación.

Este último punto es central para la justificación democrática del proyecto. Arend Lijphart advirtió que la baja participación suele ser también participación desigual: los

ciudadanos con mayores recursos económicos y educativos tienden a concurrir más que quienes enfrentan mayores costos de información, tiempo o desplazamiento. Si la abstención está socialmente sesgada, el cuerpo de votantes efectivos no reproduce de manera completa la diversidad del cuerpo de ciudadanos. La obligatoriedad puede reducir ese desequilibrio.

La evidencia también aconseja evitar afirmaciones maximalistas. El voto obligatorio no resuelve por sí solo la desconfianza en las instituciones, no garantiza mejor información política y no crea automáticamente una cultura cívica duradera. Estudios recientes señalan que una obligación meramente declarativa, sin una arquitectura institucional coherente, puede tener efectos limitados. Esta observación no debilita el proyecto; refuerza su diseño, porque el texto constitucional exige que el Estado garantice condiciones materiales y que una ley estatutaria regule cuidadosamente la implementación.

VIII. RESPUESTA A LAS PRINCIPALES OBJECIONES CONSTITUCIONALES

1. “Obligar a votar viola la libertad individual”

La objeción confunde dos libertades diferentes. El proyecto limita, en una medida acotada, la libertad de no concurrir a una elección; no limita la libertad de pensamiento, conciencia o preferencia política. El ciudadano sigue siendo enteramente libre de escoger entre todas las alternativas válidas y su decisión permanece secreta. La carga impuesta es comparable con otros deberes cívicos que una democracia puede establecer para asegurar bienes públicos esenciales, siempre bajo criterios de razonabilidad y proporcionalidad.

2. “La abstención también es una forma de expresión política”

En determinados contextos la abstención puede tener un contenido político. Sin embargo, en elecciones ordinarias de autoridades y corporaciones públicas el ordenamiento dispone de mecanismos menos ambiguos para expresar rechazo, entre ellos el voto en blanco. La abstención, además, no permite distinguir entre protesta deliberada, barrera material, apatía o simple imposibilidad. El proyecto no desconoce la libertad de disentir; exige que el disentimiento político pueda expresarse dentro del proceso electoral sin sustraer a la ciudadanía de la conformación del poder.

3. “Las sanciones pueden ser desproporcionadas”

La preocupación sería válida frente a un catálogo constitucional rígido y severo. Precisamente por eso el proyecto adopta la solución contraria: remite las consecuencias a una ley estatutaria y ordena excluir toda sanción cuando exista fuerza mayor, caso fortuito u otra causa no imputable. En el debate estatutario deberán aplicarse los

principios de proporcionalidad, debido proceso, igualdad y no discriminación. La ponencia entiende que las consecuencias, de establecerse, deben ser preferentemente moderadas, graduales y susceptibles de justificación sencilla, evitando afectaciones intensas de derechos fundamentales o de acceso a servicios esenciales.

4. “El Estado terminará sancionando a quien no puede llegar al puesto de votación”

El texto propuesto impide ese resultado. La obligación del ciudadano aparece acompañada por una obligación expresa del Estado de garantizar condiciones para ejercer el voto y por una cláusula de no imputabilidad. Si una persona no puede votar por una barrera material que no le es atribuible, la Constitución reformada prohíbe imponerle una consecuencia desfavorable. La futura ley estatutaria deberá traducir esta garantía en procedimientos ágiles y accesibles.

5. “La reforma favorece electoralmente a un sector político”

No existe base constitucional para presumir que aumentar la participación beneficia de manera permanente a una ideología. Los efectos partidistas de una mayor concurrencia dependen del contexto social, las candidaturas y las coaliciones de cada elección. La regla propuesta es general, abstracta y neutral: obliga por igual a quienes simpatizan con el gobierno, con la oposición, con terceras fuerzas o con ninguna candidatura. Su parámetro de éxito no es qué partido gana, sino cuántos ciudadanos participan y cuán representativo resulta el cuerpo electoral.

IX. ANTECEDENTE COLOMBIANO DE 2003 Y APRENDIZAJE INSTITUCIONAL

La discusión sobre la exigibilidad del deber de votar no es nueva en Colombia. La convocatoria al referendo constitucional de 2003 incluyó una propuesta de reforma del artículo 258 que utilizaba expresamente la fórmula “deber ciudadano de obligatorio cumplimiento” y preveía consecuencias para quien no votara. La pregunta no produjo reforma constitucional porque no alcanzó el umbral de participación requerido por el artículo 378 de la Carta; la Resolución 001 de 2004 del Consejo Nacional Electoral declaró no aprobadas, por falta de umbral, varias preguntas del referendo.

Ese antecedente permite extraer dos conclusiones. Primero, el tema forma parte desde hace décadas del debate constitucional colombiano y no puede presentarse como una innovación incompatible por definición con la Carta. Segundo, el diseño actual es jurídicamente más prudente que la fórmula de 2003: en lugar de constitucionalizar consecuencias específicas como inhabilidades o exclusiones de beneficios, deja esa regulación al legislador estatutario, incorpora expresamente causales de no

imputabilidad y difiere la exigibilidad hasta que exista el marco de garantías correspondiente.

X. CONVENIENCIA DEMOCRÁTICA DE LA REFORMA

El argumento a favor de la iniciativa no es que votar obligatoriamente produzca ciudadanos mejores, ni que el Estado pueda fabricar compromiso cívico por decreto. El argumento es más sobrio: las decisiones que distribuyen el poder público tienen mayor densidad democrática cuando son adoptadas con la participación de una porción más amplia y socialmente representativa del cuerpo electoral.

En una sociedad marcada por desigualdades territoriales, económicas y de acceso a información, la neutralidad aparente de un sistema puramente voluntario puede convivir con costos de participación muy desiguales. Una persona con tiempo, recursos, transporte y cercanía al puesto de votación enfrenta una carga distinta de quien vive en una zona rural dispersa, trabaja en condiciones precarias o soporta limitaciones de movilidad. Por eso la obligatoriedad debe ir acompañada de facilitación. El deber ciudadano y el deber estatal son dos caras de la misma reforma.

La iniciativa también puede tener un efecto institucional virtuoso: al convertir la concurrencia en un deber exigible, aumenta la presión para que la organización electoral mejore puestos, horarios, accesibilidad, voto en el exterior, mecanismos de información y soluciones tecnológicas. El Estado ya no podría exigir participación sin demostrar que ofreció condiciones razonables para hacerla posible.

XI. IMPACTO FISCAL

De conformidad con lo establecido artículo 7° de la Ley 819 de 2003, los gastos que genere la presente iniciativa se entenderán incluidos en los presupuestos y en el Plan Operativo Anual de Inversión a que haya lugar.

Teniendo en cuenta lo anterior, y dada la obligación del Estado de velar por el interés general, así como de promover la autonomía de las entidades territoriales, es relevante mencionar que una vez promulgada la Ley, el Gobierno deberá promover su ejercicio y cumplimiento. Además, se debe tener en cuenta como sustento, un pronunciamiento de la Corte Constitucional, en la cual se puntualizó de acuerdo con la sentencia C-490 de 2011, lo siguiente:

“El mandato de adecuación entre la justificación de los proyectos de ley y la planeación de la política económica, empero, no puede comprenderse como un requisito de trámite para la aprobación de las iniciativas legislativas, cuyo cumplimiento recaiga exclusivamente en el Congreso. Ello en tanto (i) el Congreso

carece de las instancias de evaluación técnica para determinar el impacto fiscal de cada proyecto, la determinación de las fuentes adicionales de financiación y la compatibilidad con el marco fiscal de mediano plazo; y (ii) aceptar una interpretación de esta naturaleza constituiría una carga irrazonable para el Legislador y otorgaría un poder correlativo de veto al Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, respecto de la competencia del Congreso para hacer las leyes. Un poder de este carácter, que involucra una barrera en la función constitucional de producción normativa, se muestra incompatible con el balance entre los poderes públicos y el principio democrático. La exigencia de la norma orgánica, a su vez, presupone que la previsión en cuestión debe contener un mandato imperativo de gasto público.” (Resaltado fuera del texto).

Así mismo, la Corte Constitucional en la Sentencia C-502 de 2007, **en la cual establecido que el impacto fiscal de las normas no puede convertirse en óbice y barrera para que las corporaciones públicas ejerzan su función legislativa y normativa:**

*“En la realidad, aceptar que las condiciones establecidas en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 constituyen un requisito de trámite que le incumbe cumplir única y exclusivamente al Congreso, reduce desproporcionadamente la capacidad de iniciativa legislativa que reside en el Congreso de la República, **con lo cual se vulnera el principio de separación de las Ramas del Poder Público, en la medida en que se lesiona seriamente la autonomía del Legislativo.***

Precisamente, los obstáculos casi insuperables que se generarían para la actividad legislativa del Congreso de la República conducirían a concederle una forma de poder de veto al Ministro de Hacienda sobre las iniciativas de ley en el Parlamento.

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.” (Resaltado fuera de texto).

De igual modo, al respecto del impacto fiscal que los proyectos de ley pudieran generar, la Corte ha dicho:

“Las obligaciones previstas en el artículo 7º de la Ley 819 de 2003 constituyen un parámetro de racionalidad legislativa, que está encaminado a cumplir propósitos constitucionalmente valiosos, entre ellos el orden de las finanzas públicas, la estabilidad macroeconómica y la aplicación efectiva de las leyes. Esto último en tanto un estudio previo de la compatibilidad entre el contenido del proyecto de ley y las proyecciones de la política económica, disminuye el margen de incertidumbre respecto de la ejecución material de las previsiones legislativas. El mandato de adecuación entre la justificación de los proyectos de ley y la planeación de la política económica, empero, no puede comprenderse como un requisito de trámite para la aprobación de las iniciativas legislativas, cuyo cumplimiento recaiga exclusivamente en el Congreso. Ello en tanto (i) el Congreso carece de las instancias de evaluación técnica para determinar el impacto fiscal de cada proyecto, la determinación de las fuentes adicionales de financiación y la compatibilidad con el marco fiscal de mediano plazo; y (ii) aceptar una interpretación de esta naturaleza constituiría una carga irrazonable para el Legislador y otorgaría un poder correlativo de veto al Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, respecto de la competencia del Congreso para hacer las leyes. Un poder de este carácter, que involucra una barrera en la función constitucional de producción normativa, se muestra incompatible con el balance entre los poderes públicos y el principio democrático. Si se considera dicho mandato como un mecanismo de racionalidad legislativa, su cumplimiento corresponde inicialmente al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, una vez el Congreso ha valorado, mediante las herramientas que tiene a su alcance, la compatibilidad entre los gastos que genera la iniciativa legislativa y las proyecciones de la política económica trazada por el Gobierno. (...). El artículo 7º de la Ley 819/03 no puede interpretarse de modo tal que la falta de concurrencia del Ministerio de Hacienda y Crédito Público dentro del proceso legislativo, afecte la validez constitucional del trámite respectivo.” (Sentencia C-315 de 2008).

Como lo ha resaltado la Corte, si bien compete a los miembros del Congreso la responsabilidad de estimar y tomar en cuenta el esfuerzo fiscal que el proyecto bajo estudio puede implicar para el erario público, es claro que es el Poder Ejecutivo, y al interior de aquél, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el que dispone de los elementos técnicos necesarios para valorar correctamente ese impacto, y a partir de ello, llegado el caso, demostrar a los miembros del órgano legislativo la inviabilidad financiera de la propuesta que se estudia.

XII. CIRCUNSTANCIAS O EVENTOS QUE PODRÍAN GENERAR CONFLICTO DE INTERÉS

En cumplimiento del artículo 291 de la Ley 5ª de 1992, modificado por el artículo 3 de la Ley 2003 de 2019, se advierte que el Proyecto de Acto Legislativo No. 03 de 2026 Senado contiene disposiciones de carácter general, abstracto e impersonal aplicables al conjunto de la ciudadanía habilitada para votar y no crea, por su contenido, un beneficio particular, actual y directo para un congresista individualmente considerado.

En principio, no se advierten circunstancias que configuren un conflicto de interés por el solo hecho de participar en la discusión y votación del proyecto. Conforme al artículo 286 de la Ley 5ª de 1992, la existencia de un interés general o de una incidencia que cobije por igual al congresista y a la ciudadanía no constituye, por sí misma, conflicto de interés. No obstante, esta descripción tiene carácter orientador y no releva a cada congresista de examinar su situación particular y declarar oportunamente cualquier impedimento que, de acuerdo con las circunstancias personales, pudiera configurarse.

XIII. CONCLUSIÓN DE LA PONENCIA

El Proyecto de Acto Legislativo No. 03 de 2026 Senado es constitucionalmente defendible, democráticamente conveniente y técnicamente prudente. Parte de una categoría ya existente en la Carta -el voto como deber ciudadano-, conserva todas las garantías esenciales del sufragio, limita la obligación a elecciones populares de autoridades y corporaciones públicas, incorpora una cláusula expresa de no imputabilidad y reserva a una ley estatutaria el desarrollo de las condiciones, excusas y consecuencias.

La iniciativa no obliga a pensar de una manera; obliga a participar en la decisión común. No reduce el pluralismo; busca que ese pluralismo esté mejor representado. No sustituye la democracia participativa; pretende hacer más efectiva la participación. Y no puede entenderse como una licencia para sancionar indiscriminadamente: la propia reforma impone al Estado el deber de remover barreras y protege a quien no pueda votar por razones ajenas a su voluntad.

En un régimen fundado en la soberanía popular, ampliar la presencia de los ciudadanos en las urnas es un objetivo constitucional legítimo. El reto del legislador estatutario será convertir ese objetivo en una regulación garantista y proporcional. El deber del constituyente derivado, en esta etapa, es abrir esa posibilidad dentro de la Constitución con reglas suficientemente claras y respetuosas de la libertad política. Por estas razones, la ponencia es favorable.

XIV. PROPOSICIÓN

Por las consideraciones expuestas, presento ponencia positiva y solicito a los Honorables Senadores integrantes de la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado de la República dar primer debate, en primera vuelta, al Proyecto de Acto Legislativo No. 03 de 2026 Senado, “Por medio del cual se modifica el artículo 258 de la Constitución Política”, conforme al texto propuesto a continuación.

Cordialmente,



ALEX FLÓREZ HERNÁNDEZ
Senador de la República
Pacto Histórico

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE - PRIMERA VUELTA

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO No. 03 DE 2026 SENADO

“Por medio del cual se modifica el artículo 258 de la Constitución Política”

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

ARTÍCULO 1. Modifíquese el artículo 258 de la Constitución Política, el cual quedará así:

ARTÍCULO 258. El voto es un derecho y un deber ciudadano de obligatorio cumplimiento en las elecciones populares de autoridades y miembros de corporaciones públicas. El Estado velará porque se ejerza sin ningún tipo de coacción y en forma secreta por los ciudadanos en cubículos individuales instalados en cada mesa de votación sin perjuicio del uso de medios electrónicos o informáticos. En las elecciones de candidatos podrán emplearse tarjetas electorales numeradas e impresas en papel que ofrezca seguridad, las cuales serán distribuidas oficialmente. La Organización Electoral suministrará igualitariamente a los votantes instrumentos en los cuales deben aparecer identificados con claridad y en iguales condiciones los movimientos y partidos políticos con personería jurídica y los candidatos. La ley podrá implantar mecanismos de votación que otorguen más y mejores garantías para el libre ejercicio de este derecho de los ciudadanos.

El Estado garantizará las condiciones necesarias para el ejercicio efectivo de este derecho y el cumplimiento de este deber. Mediante ley estatutaria se regularán las condiciones para el cumplimiento de este deber, las causales que justifiquen su incumplimiento y las sanciones o consecuencias aplicables cuando este sea injustificado. No habrá lugar a sanción ni a otra consecuencia desfavorable cuando el incumplimiento obedezca a fuerza mayor, caso fortuito o cualquier otra causa no imputable al ciudadano.

PARÁGRAFO 1°. Deberá repetirse por una sola vez la votación para elegir miembros de una Corporación Pública, Gobernador, Alcalde o la primera vuelta en las elecciones presidenciales, cuando del total de votos válidos, los votos en blanco constituyan la mayoría. Tratándose de elecciones unipersonales no podrán presentarse los mismos candidatos, mientras en las de Corporaciones Públicas no se podrán presentar a las nuevas elecciones las listas que no hayan alcanzado el umbral.

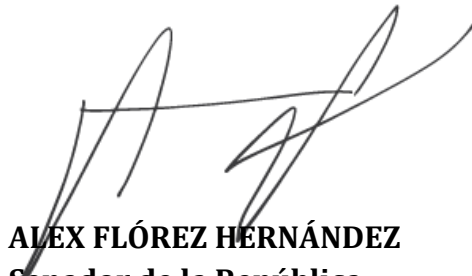
PARÁGRAFO 2°. Se podrá implementar el voto electrónico para lograr agilidad y transparencia en todas las votaciones.

ARTÍCULO 2. Adiciónese un artículo transitorio a la Constitución Política, el cual quedará así:

ARTÍCULO TRANSITORIO. La obligatoriedad del voto prevista en el artículo 258 de la Constitución Política solo será exigible respecto de las elecciones que se celebren con posterioridad a la entrada en vigencia de la ley estatutaria que desarrolle lo dispuesto en dicho artículo.

ARTÍCULO 3. VIGENCIA. El presente acto legislativo rige a partir de su promulgación.

Cordialmente,



ALEX FLÓREZ HERNÁNDEZ
Senador de la República
Pacto Histórico

REFERENCIAS NORMATIVAS, JURISPRUDENCIALES Y ACADÉMICAS CONSULTADAS

- Constitución Política de Colombia, artículos 1, 3, 40, 95, 103, 152, 258, 374 y 375.
- Ley 5ª de 1992, Reglamento del Congreso, especialmente artículos 222 a 227, 286 y 291.
- Ley 819 de 2003, artículo 7, sobre análisis de impacto fiscal.
- Ley 2003 de 2019, régimen de conflicto de intereses de los congresistas.
- Corte Constitucional, Sentencias C-337 de 1997, C-142 de 2001, C-551 de 2003, C-041 de 2004, C-064 de 2018 y C-340 de 2024.
- Corte Constitucional, Sentencias C-543 de 1998 y C-524 de 2013, sobre requisitos del trámite de los actos legislativos.
- Registraduría Nacional del Estado Civil, información oficial sobre participación en las elecciones de Congreso de 2026 (50,6 %) y datos del censo electoral presidencial de 2026.
- Misión de Observación Electoral - MOE, análisis técnico de los resultados de la primera vuelta presidencial de 2026.
- International IDEA, Voter Turnout Database y módulo Compulsory Voting.
- Australian Electoral Commission, Compulsory Voting in Australia y Participation in the 2025 Federal Election.

- Argentina, Código Electoral Nacional, Ley 19.945, artículo 12 (deber de votar y exenciones).
- Brasil, Constitución de la República Federativa, artículo 14, §1º.
- Ecuador, Constitución de la República, artículo 62.
- Lijphart, Arend (1997). "Unequal Participation: Democracy's Unresolved Dilemma". American Political Science Review, 91(1), 1-14.
- Fowler, Anthony (2013). "Electoral and Policy Consequences of Voter Turnout: Evidence from Compulsory Voting in Australia". Quarterly Journal of Political Science, 8(2), 159-182.
- Hoffman, Mitchell; León, Gianmarco; Lombardi, María (2017/2013 working-paper evidence). Estudios sobre el efecto causal del voto obligatorio en participación y brechas socioeconómicas.
- Bechtel, Michael M.; Hangartner, Dominik; Schmid, Lukas (2018), trabajos sobre voto obligatorio, participación y efectos institucionales.