



Función Pública

Sentencia 11116 de 2000 Consejo de Estado

CONFLICTO DE INTERESES - Interés / REGIMEN DE CONFLICTO DE INTERESES - Su violación es causal de pérdida de investidura

CONFLICTO DE INTERESES - Interés / REGIMEN DE CONFLICTO DE INTERESES - Su violación es causal de pérdida de investidura

El conflicto de intereses surge cuando el congresista tenga interés directo en la decisión de que se trate, porque le afecte de alguna manera, o afecte a su cónyuge o compañero o compañera permanente, o a sus parientes, o a sus socios; y así lo observe o advierta, y debe entonces declarar su impedimento. Es decir, viola el régimen de conflicto de intereses el que, a sabiendas de la situación de conflicto, no manifieste su impedimento y en su provecho participe en el asunto, o en provecho de su cónyuge o compañero o compañera permanente, o de sus parientes, o de sus socios. La situación de conflicto resulta, pues, del asunto o materia de que se trate, de las particulares circunstancias del congresista o su cónyuge o compañero o compañera permanente, o sus parientes, o sus socios, y de su conducta, en cada caso. El interés consiste en el provecho, conveniencia o utilidad que, atendidas sus circunstancias, derivarían el congresista o los suyos de la decisión que pudiera tomarse en el asunto. Así, no se encuentra en situación de conflicto de intereses el congresista que apoye o patrocine el proyecto que, de alguna manera, redundaría en su perjuicio o haría mas gravosa su situación o la de los suyos, o se oponga al proyecto que de algún modo les fuera provechoso. En ese sentido restringido ha de entenderse el artículo 286 de la Ley 5 de 1991, pues nadie tendría interés en su propio perjuicio, y de lo que trata es de preservar la rectitud de la conducta de los congresistas, que deben actuar siempre consultando la justicia y el bien común, como manda el artículo 133 de la Constitución. Por eso, se repite, la situación de conflicto resulta de la conducta del congresista en cada caso, atendidas la materia de que se trate y las circunstancias del congresista y los suyos.

PERDIDA DE LA INVESTIDURA DE CONGRESISTA - Inexistencia de violación del régimen de conflicto de intereses / CONGRESO - Colisión de deberes / CONFLICTO DE INTERESES - Inexistencia de violación cuando se cumple un deber / COLISION DE DEBERES - Ante su existencia se resuelve por el cumplimiento debido, exclusivo e ineludible de atribuciones del congresista / REGIMEN DE CONFLICTO DE INTERESES - Inexistencia de violación porque prevalece el deber del cumplimiento de atribuciones del Representante / IMPEDIMENTO DE CONGRESISTA - Inexistencia para participar en los asuntos a su cargo en razón de ser generales y comunes para todos / REFERENDO CONSTITUCIONAL

En el artículo segundo del proyecto de ley "por la cual se convoca al pueblo soberano de Colombia a un referendo constitucional" se incorporó el proyecto de reforma constitucional, en cuyo artículo 17 se planteó la convocación a elecciones generales de senadores y representantes para integrar un nuevo Congreso que se instalaría el 1 de diciembre de 2000. Y en ello, desde luego, podría estar comprometido el interés puramente personal de quienes integraban el Congreso. Pero si por esa circunstancia debieran los congresistas manifestarse impedidos y ser separados del conocimiento del asunto, así habrían de hacerlo todos y todos ser separados del asunto. Sería el impedimento del Congreso, que no podría, si así fuera, ejercer las funciones que le han sido constitucionalmente asignadas, y esa conclusión es inaceptable. Siendo así, el deber de manifestarse impedidos los congresistas, en este caso y en casos semejantes, es solo aparente, pues solo el Congreso, porque así lo establece la Constitución, podía someter a referendo el proyecto de reforma constitucional propuesto por el Gobierno, mediante ley que fuera aprobada por la mayoría de los miembros de ambas cámaras. Esa colisión de deberes, o sea, entre el deber de declarar el impedimento, por una parte, y el deber de dar trámite a la iniciativa del Gobierno, por otra - pues el cumplimiento de uno sería, a un tiempo, el incumplimiento del otro- , debe resolverse por el cumplimiento debido, exclusivo e ineludible, de las atribuciones propias del Congreso, porque en esta materia son indelegables, lo cual indica la necesidad de dejar de lado el deber de declarar el impedimento, para atender el deber preponderante de dar trámite al proyecto. Ello quiere decir que la omisión que se censura se encuentra justificada, es decir, que es lícita. No hay impedimento, entonces, para participar en la discusión y votación de los asuntos a cargo del Congreso, cuando las circunstancias de que derivarían provecho los congresistas sean generales y comunes por igual a todos ellos.

CONSEJO DE ESTADO

SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Consejero ponente: MARIO ALARIO MÉNDEZ

Bogotá, D. C., diecisiete (17) de octubre de dos mil (2000).

Radicación número: AC-11116

Actor: LUIS ANDRÉS PENAGOS VILLEGAS

Demandado: GUSTAVO RAMOS ARJONA

Referencia: Solicitud de pérdida de investidura de congresista

Decide la Sala acerca de la solicitud de pérdida de investidura de congresista del Representante señor Gustavo Ramos Arjona, presentada por el

ciudadano Luis Andrés Penagos Villegas.

I. ANTECEDENTES

1. La demanda

El ciudadano Luis Andrés Penagos Villegas ha solicitado se decrete la pérdida de la investidura de congresista del Representante señor Gustavo Ramos Arjona alegando que, según lo establecido en los artículos 183 de la Constitución y 286 de la Ley 5 de 1992, todo congresista, cuando exista interés directo en la decisión, porque lo afecte de alguna manera, debe declararse impedido de participar en los debates o votaciones respectivos; que el 5 de abril de 2000 el Gobierno radicó en la Cámara de Representantes el proyecto de Ley 261 de 2000, "por la cual se convoca al pueblo soberano de Colombia a un referendo constitucional", en cuyo artículo 17, incisos primero y segundo, se dispuso convocar a elecciones generales de senadores y representantes el 29 de octubre de 2000 para integrar un nuevo Congreso de la República que se instalaría el 1 de diciembre de 2000 y que el actual entraría en receso y solo podría reunirse por convocatoria del Presidente de la República para el ejercicio de sus facultades constitucionales; y que los congresistas de las "comisiones constitucionales conjuntas" debieron abstenerse de participar en los debates de ese proyecto de ley y poner en conocimiento de la respectiva cámara las situaciones de carácter moral o económico que los inhibían para participar en el trámite de ese asunto, porque en el proyecto de referendo se previó la pérdida de sus empleos como congresistas, y no obstante que se encontraban impedidos para aproximarse al proceso de toma de decisión con ecuanimidad, ponderación y desinterés, este proyecto fue debatido ampliamente por los miembros de las comisiones constitucionales del Senado y la Cámara de Representantes.

2. La audiencia pública

El 19 de septiembre de 2000 se celebró la audiencia pública de que tratan los artículos 10 y 11 de la Ley 144 de 1994, con asistencia del demandante, señor Luis Andrés Penagos Villegas; de la Procuradora Cuarta Delegada ante el Consejo de Estado, doctora Ruth Stella Correa Palacio; y del Representante Gustavo Ramos Arjona y su apoderado.

El señor Luis Andrés Penagos Villegas, una vez hizo su intervención, entregó resumen escrito, en el que dijo que los congresistas han sido investidos para reformar la Constitución, hacer las leyes y ejercer control político sobre el Gobierno y la administración; que lo que no pueden es omitir las obligaciones propias de su cargo, como la de declararse impedidos cuando se presenten conflictos de intereses tan evidentes como el que resulta del artículo 17 del proyecto de Ley 261 de 2000; que ese artículo es de carácter sui géneris, porque su contenido y efectos son de carácter individual, concreto y personal, antes que de carácter general, abstracto e impersonal; que tal artículo afectaba directa, individual y concretamente a los actuales congresistas y no al Congreso como institución; que distinto es cuando se pone a consideración del Congreso la aprobación de leyes como la de reforma tributaria, la referente a las unidades de poder adquisitivo constante (Upac), la Ley 5 de 1992, el Acto Legislativo 3 de 1993, la que fija el régimen prestacional de los miembros del Congreso e incluso la misma Ley 144 de 1994, en cuya deliberación y aprobación el Congreso no tendría que declararse impedido, porque su contenido y efectos son evidentemente de carácter general, abstracto e impersonal; que, en cambio, el proyecto referido, particularmente su artículo 17, encierra un elemento que lo diferencia de los ejemplos citados, que consiste en que sus efectos no van a afectar a los miembros del Congreso en cualquier tiempo, sino a los actuales integrantes, en forma particular, pues estaban decidiendo sobre sus propios empleos como congresistas.

Dijo que los congresistas estaban obligados a declarar su impedimento frente a la mesa directiva de cada cámara, y era indiferente para el efecto las consecuencias que podrían derivarse de su declaración, sin entrar en consideraciones como las de algunos congresistas en sus defensas en el sentido de que la misma Constitución o la ley establecen mecanismos para que, declarado el impedimento, algún sustituto pueda ejercer la respectiva función; que así ocurre en la rama ejecutiva a través de los funcionarios ad hoc o encargados de resolver o tramitar un determinado asunto en que el titular del cargo deba declararse impedido, y en la rama judicial a través de los conueces cuando la ley señala que asumen la competencia de quienes no pueden ejercer sus atribuciones, por incompatibilidad o por conflicto de intereses en relación con algún asunto, pero que tratándose de la rama legislativa si bien hay lugar al impedimento cuando son algunos congresistas los que deban declararse impedidos, no ocurre lo mismo al tener que declararse impedidos todos los congresistas, porque se produciría un vacío de poder; que de seguir esa línea argumentativa, "se llegaría al absurdo de condicionar la declaratoria de impedimento al resultado del juicio apriorístico que haga el obligado de lo que podría decidir la mesa directiva de la respectiva cámara"; que en este caso no se está estudiando la conducta de la Mesa Directiva de la Cámara o las decisiones que frente al impedimento hubiese podido adoptar, sino la responsabilidad que le cabe al congresista por haber omitido su obligación constitucional.

Después de explicar lo que, en su opinión, debía entenderse por interés directo, por interés concreto y por interés particular, dijo que la eventual convocatoria a elecciones prevista en el artículo 17 del proyecto, beneficiaba o perjudicaba al congresista según los cálculos electorales que sus condiciones subjetivas le proporcionaban; que resulta reprochable a la conciencia de cualquier ciudadano, y también debió serlo a la de los congresistas acusados, que si se puso a consideración la eventual pérdida de su empleo, debían haberse apartado inmediatamente de su conocimiento y haber cumplido con la obligación de presentar su impedimento ante la respectiva cámara.

Que no existe taxatividad en las conductas éticas para proceder a la adecuación típica de la conducta desplegada; que la manera como el congresista abordó la discusión o votó el proyecto, ya fuera a favor o en contra del mismo, es irrelevante para la existencia del conflicto de intereses, por cuanto su violación radica en la participación en los debates o votaciones en los casos en que se debería alejar moralmente de ellos, precisamente por existir un impedimento que le obliga a asumir esa conducta; que el congresista incurso en conflicto de intereses, no puede debatir ni decidir, porque su imparcialidad se encuentra cuestionada precisamente por sus intereses particulares, como el de ser convocado a elecciones en la mitad del período constitucional para el cual ha sido elegido; que la deliberación y la votación deben ser

entendidos como dos momentos autónomos, según resulta de una apropiada interpretación del artículo 286 de la Ley 5 de 1992, y que ello implica que si un congresista deliberó pero nunca votó o votó pero no deliberó, es responsable por no haber declarado su impedimento; que como ciudadano y miembro del pueblo de Colombia no solo tiene el derecho sino la obligación de ejercer acciones públicas en defensa de la Constitución y de la ley; que acciones públicas como la de inexequibilidad, de tutela y de pérdida de investidura, entre otras, hacen parte de las herramientas que el constituyente ha otorgado para garantía del Estado de derecho y del principio de legalidad que le es propio, y que en cumplimiento y en pleno ejercicio de ese derecho ha presentado esta solicitud de pérdida de investidura; que no obstante esos avales constitucionales, algunos de los congresistas han solicitado que se lo condene en costas en el evento de ser derrotado en sus legítimas aspiraciones; que esa solicitud, además de ser grosera y desconsiderada, es temeraria, porque el artículo 171 del Código Contencioso Administrativo establece que en todos los procesos, con excepción de aquellos que resulten del ejercicio de acciones públicas, el juez, teniendo en cuenta la conducta asumida por las partes, puede condenar en costas a la vencida en el proceso, incidente o recurso, en los términos del Código de Procedimiento Civil.

Que en la audiencia pública celebrada el 12 de septiembre del año en curso, en relación con 40 procesos como el presente que fueron acumulados, la Procuraduría solicitó al Consejo de Estado determinara si ostentaba la calidad de abogado y que, de ser así, se expidieran compulsas a las autoridades competentes a fin de que se investigara disciplinariamente su conducta; que no entiende qué tiene que ver su profesión de abogado con el ejercicio de una acción pública en calidad de ciudadano; que este tipo de solicitudes emanadas del Ministerio Público generan desconcierto para quien como ciudadano ejerce acciones públicas en defensa de la legalidad.

Que, de otra parte, la forma como fue tratado por los Congresistas durante esa audiencia, confirma no solo sus impresiones personales frente a los miembros del actual Congreso sino las de la ciudadanía en general; que, salvo contadas excepciones, se limitaron a vituperarlo y enfrentarlo en lo personal, con ofensas y acusaciones viles y rastreras que no se compadecen con ese respetuoso foro de justicia ni con la alta calidad que ostentan como miembros del órgano legislativo; y que la ratificación de muchos frente a la comentada e incomprensible petición del Ministerio Público, así como el anuncio de otras acciones disciplinarias e incluso penales, no muestran cosa distinta que el intento de cercenar las iniciativas de los ciudadanos para el ejercicio de las acciones públicas que les conceden la Constitución y la ley.

La Procuradora Cuarta Delegada ante el Consejo de Estado, por su parte, solicitó se denegara la pretensión de la demanda. Explicó la actuación adelantada en las sesiones conjuntas de las Comisiones Primeras del Senado de la República y la Cámara de Representantes y en la sesión plenaria de esta última en relación con el proyecto, en cuyo artículo 17 fue prevista la convocación a elecciones generales de senadores y representantes para el próximo 29 de octubre; dijo que, a su juicio, la actuación del demandado al participar en los debates y votación del referido artículo 17 no había transgredido el código de conducta intachable que debe ser observada por quienes ostentan esa investidura; que la situación general correspondiente a la participación de la mayoría de los demandados en el debate y la votación del artículo 17 del referido proyecto, no violó el régimen de conflicto de intereses generador de la sanción pedida en la demanda; que la falta de una completa reglamentación legal del conflicto de intereses "lleva necesariamente a establecer el conflicto con fundamento en la valoración de la actitud que el congresista tiene frente a un proyecto o acto determinado, y solo cuando se concluya que lo estima necesario para su satisfacción personal, para su provecho o el de sus parientes en el grado establecido en la ley, en contraposición al interés general, se llegará a la conclusión de la existencia del conflicto de intereses; es decir, cuando no actúe en la elaboración de las leyes consultando la justicia y el bien común sino en busca de su propio interés, enfrentándolo a sus obligaciones como legislador"; que votar si se sometía a referendo la propuesta del Gobierno de convocar nuevas elecciones antes del vencimiento del período para el cual habían sido elegidos los congresistas, no les reportaba provecho o utilidad personal alguna, por cuanto la decisión que adoptaran en nada modificaba ese período, como quiera que lo único que decidirían los congresistas era si sometían o no la propuesta al mecanismo del referendo, en conformidad con el artículo 378 constitucional; que la Constitución no establece mecanismo diferente para aprobar la convocación a un referendo con iniciativa gubernamental, omisión que trae como consecuencia la obligación del Congreso de debatir y decidir si expide o no la ley convocatoria, sin tener en cuenta los temas a los cuales se refiera el proyecto, es decir, de las normas constitucionales cuya reforma se pretenda mediante ese mecanismo; que el interés del congresista frente a la norma constitucional que regula la institución, no reviste el carácter de particular y concreto, pues no es la norma constitucional el mecanismo idóneo para obtener provecho o utilidad de tal naturaleza, sino que en ella está involucrado el interés de la comunidad; que no siempre que la norma beneficia o afecta al congresista se genera el conflicto de intereses, el cual supone la pugna entre sus intereses particulares y el cumplimiento de la función con estricto apego a la justicia y al bien común; que el artículo 151 de la Constitución asignó al Congreso, como competencia exclusiva, la de expedir las leyes orgánicas a las cuales ha de estar sujeto el ejercicio de la actividad legislativa y que han de incluir los reglamentos del Congreso y de cada una de las cámaras; que frente a un proyecto que según la demanda interesaba a todos los congresistas, y dado que el trámite señalado en el artículo 378 de la Constitución establece la aprobación de la ley por la mayoría de los miembros de ambas cámaras, resultaba imposible, sin incurrir en omisión en el cumplimiento de las funciones que corresponden al Congreso, que todos sus integrantes se separaran del debate y la votación del proyecto, pues una situación en tal sentido conduciría a la absoluta omisión de la función legislativa; que no existe la posibilidad jurídica de sustituir a los congresistas en caso de impedimento, vacío que lleva consigo la consecuencia de condicionar la obligatoriedad del artículo 286 de la Ley 5 de 1992 a la protección de la función legislativa, es decir, que solo cuando no se afecte esa función hasta el punto de impedir su ejercicio, debe dársele cumplimiento.

Finalmente, dijo que si bien el demandado participó en la deliberación y votación del artículo 17 del proyecto de referendo, tal actuación no constituye transgresión al régimen de conflicto de intereses, porque su interés en el texto de referendo propuesto por el Gobierno no colide con el interés general y, por ende, no se estructura el conflicto de intereses. Y con base en esos razonamientos, reiteró la Procuraduría su petición en el sentido de que se niegue la solicitud de despojar de su investidura de congresista al Representante a la Cámara, señor Gustavo Ramos Arjona.

El demandado, por medio de apoderado, solicitó no se accediera a las pretensiones del solicitante, que consideró infundadas, y expresó que el ejercicio del derecho establecido en el artículo 40 de la Constitución que tiene todo ciudadano, debe ejercerse con responsabilidad y con la ética

que se exige como deber en relación con el mismo; que el solicitante instauró una demanda de pérdida de investidura en ejercicio de una acción pública de forma irresponsable e indiscriminada, pues demandó a todos los congresistas miembros de las Comisiones Primeras Constitucionales del Congreso sin el conocimiento ni la certeza de su asistencia a las sesiones en las que supuestamente se debatió el artículo 17 del proyecto; que actuó en cumplimiento de un deber constitucional y legal; que la obligación que tienen los congresistas de tramitar el referendo por medio de un proyecto de ley lo exige la misma Constitución y que la aprobación del texto del referendo le corresponde al constituyente primario; que el hecho de existir en un texto de referendo temas relativos al Congreso, no implica un conflicto de intereses, menos aun cuando se pretende desconocer un tiempo constitucionalmente establecido a los congresistas para el ejercicio de su cargo; que ningún referendo debe tener en su texto norma alguna que vaya en contra de los principios y garantías constitucionales, de ahí que solo se pueda hablar de un interés general, el cual busca la defensa de una institución y la representación directa de los ciudadanos; que el proyecto se estudió y su votación se hizo con base en el interés general y en el deber legal que se exige a los congresistas para el trámite que requiere la expedición de una ley mediante la cual se busca la aprobación o no de un referendo por parte del pueblo; que el citado proyecto jamás llegó a ser ley por lo que su trámite nunca produjo efectos jurídicos, lo que conlleva a que no existiera conflicto de intereses alguno; que no se puede manifestar un conflicto de intereses sobre un acto de trámite que no finalizó con todas las formalidades constitucionales y legales y menos cuando tuvo un interés general; que una de las pruebas que demuestran el ejercicio de su deber, es la existencia de la Ley 5 de 1993, o reglamento del Congreso, y la misma Ley 144 de 1994, por la cual se estableció el procedimiento de pérdida de la investidura de congresistas, leyes estas que se debatieron y se expidieron por los mismos congresistas, que tratan temas directamente relacionados con sus cargos y delimitan y protegen sus mínimos derechos y garantías constitucionales.

II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

1. Generalidades

La pérdida de la investidura, como se lee en los artículos 110, 183, 184 y 291 de la Constitución; 296 a 302 de la Ley 5 de 1992, o reglamento del Congreso; 29, numeral 9, de la Ley 200 de 1995, o Código Disciplinario Único, y 48 de la Ley 617 de 2000, es sanción dirigida contra los miembros de las corporaciones públicas de las entidades territoriales, o sea, contra diputados, concejales y miembros de juntas administradoras locales, y congresistas, es decir, senadores y representantes, que priva a esos servidores públicos de su calidad de tales y los inhabilita en forma vitalicia para ocupar cargos de elección popular, en determinados casos.

Tiene esta institución su antecedente próximo en el artículo 13 del Acto Legislativo 1 de 1979 en que fue establecida y se señalaron como causas de pérdida de la investidura de congresista la infracción al régimen de incompatibilidades y al régimen de conflicto de intereses que establecía la Constitución, y faltar en un período legislativo anual, sin causa justificada, a ocho de las sesiones plenarias en que se votaran proyectos de actos legislativos o de leyes, y fue atribuida al Consejo de Estado la competencia para decretarla¹.

Pero antes, mediante el Decreto 3485 de 1950, había sido dispuesto que los senadores y representantes, los diputados en sus departamentos y todos sus municipios y los concejales en sus municipios, desde el momento mismo de su elección, no podían celebrar por sí ni por interpuesta persona contrato alguno con la administración pública, ni gestionar en nombre ajeno negocios que tuvieran relación con el gobierno de la Nación, los departamentos o los municipios, ni tener asociación profesional ni comunidad de oficina con personas que se ocuparan en dichos contratos o gestiones, y los suplentes de los mismos desde que entraran en ejercicio del cargo. Tampoco podrían los senadores, representantes y diputados durante las sesiones de las correspondientes corporaciones y los suplentes mientras ejercieran el cargo, ser apoderados o gestores ante entidades y funcionarios oficiales y semioficiales del orden administrativo ni ante entidades y funcionarios judiciales, ni realizar gestión en nombre propio ante los mismos, sino que debían para ello constituir apoderados. La infracción de las prohibiciones anteriores producía la vacancia del cargo, que a solicitud de cualquier ciudadano decretaría el Consejo de Estado, si se tratara de senadores o representantes, o los tribunales administrativos, si de diputados o concejales.

El Decreto 3485 de 1950 fue expedido con invocación de las facultades propias del estado de sitio, conforme a lo establecido en el artículo 121 de la Constitución que entonces regía, y bajo la consideración de que "para el restablecimiento del orden público se impone la necesidad de dar vigencia a los primordiales dictados de la ética administrativa"²

Hoy el Consejo de Estado conoce de los procesos de pérdida de investidura de congresistas, en única instancia, según lo dispuesto en los artículos 184 y 237, numeral 5, de la Constitución, 297 y 298, numeral 3, de la Ley 5 de 1992³ y 1 de la Ley 144 de 1994⁴.

De los procesos de pérdida de investidura de diputados, concejales y miembros de juntas administradoras locales, conoce en primera instancia el tribunal administrativo con jurisdicción en el respectivo departamento, y el Consejo de Estado en segunda instancia, según lo establecido en el artículo 48 de la Ley 617 de 2000.

2. El conflicto de intereses

En el artículo 182 de la Constitución fue dispuesto que los congresistas debían poner en conocimiento de la respectiva cámara las situaciones de carácter moral o económico que les impidieran participar en el trámite de los asuntos sometidos a su consideración, y que la ley determinaría lo relacionado con los conflictos de intereses y las recusaciones.

Ese régimen fue instituido en el capítulo undécimo, *Del estatuto del congresista*, sección 4, *Conflicto de intereses*, de la Ley 5 de 1992, por la cual se expidió el reglamento del Congreso.

Así, en el artículo 286 se dispuso que todo congresista "cuando exista interés directo en la decisión porque le afecte de alguna manera, o a su

cónyuge o compañero o compañera permanente, o a alguno de sus parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad o primero civil, o a su socio o socios de derecho o de hecho, deberá declararse impedido de participar en los debates o votaciones respectivas".

Y en los artículos 291 y 292 se estableció que todo congresista debía declararse impedido para participar en determinados proyectos y decisiones "al observar un conflicto de intereses" o en cuanto haya "advertido el impedimento", por situaciones de carácter moral o económico; en igual sentido el artículo 268, numeral 6, de la misma ley.

Entonces, el conflicto de intereses surge cuando el congresista tenga interés directo en la decisión de que se trate, porque le afecte de alguna manera, o afecte a su cónyuge o compañero o compañera permanente, o a sus parientes, o a sus socios; y así lo observe o advierta, y debe entonces declarar su impedimento. Es decir, viola el régimen de conflicto de intereses el que, a sabiendas de la situación de conflicto, no manifieste su impedimento y en su provecho participe en el asunto, o en provecho de su cónyuge o compañero o compañera permanente, o de sus parientes, o de sus socios.

Ese interés, con tales características, ha de ser particular, pues si se tratara del interés general, común a todos, resultaría que los congresistas, todos ellos, en todos los casos, se encontrarían en situación de conflicto.

La situación de conflicto resulta, pues, del asunto o materia de que se trate, de las particulares circunstancias del congresista o su cónyuge o compañero o compañera permanente, o sus parientes, o sus socios, y de su conducta, en cada caso.

El interés consiste en el provecho, conveniencia o utilidad que, atendidas sus circunstancias, derivarían el congresista o los suyos de la decisión que pudiera tomarse en el asunto. Así, no se encuentra en situación de conflicto de intereses el congresista que apoye o patrocine el proyecto que, de alguna manera, redundaría en su perjuicio o haría mas gravosa su situación o la de los suyos, o se oponga al proyecto que de algún modo les fuera provechoso. En ese sentido restringido ha de entenderse el artículo 286 de la Ley 5 de 1991, pues nadie tendría interés en su propio perjuicio, y de lo que trata es de preservar la rectitud de la conducta de los congresistas, que deben actuar siempre consultando la justicia y el bien común, como manda el artículo 133 de la Constitución. Por eso, se repite, la situación de conflicto resulta de la conducta del congresista en cada caso, atendidas la materia de que se trate y las circunstancias del congresista y los suyos.

Pero es bastante la participación del congresista en el asunto, aunque en definitiva resultara ineficaz a los efectos de la decisión que llegara a adoptarse, independientemente del sentido de la misma.

Aceptado el impedimento, se designará un nuevo ponente, si fuera el caso, o quedará excusado el congresista de participar en los debates y en la votación del proyecto, según lo dispuesto en el artículo 293 de la Ley 5 de 1992; si no fuera aceptado, quedará establecido que el congresista no se encontraba impedido.

Un caso especial de conflicto de intereses es el señalado en el artículo 16 de la Ley 144 de 1994, según el cual los congresistas que dentro del año inmediatamente anterior a su elección hayan prestado servicios remunerados a gremios o personas de derecho privado sobre cuyos intereses o negocios incidan directamente actos que se encuentren al estudio del Congreso, deben comunicarlo por escrito a la mesa directiva, para que esta decida si deben abstenerse de participar en el trámite y la votación de dichos actos.

Y en el artículo 183, numeral 1, de la Constitución fue establecido que los congresistas perderían su investidura, entre otros casos, por violación del régimen de conflicto de intereses, disposición que repite el artículo 296, numeral 3, de la Ley 5 de 1992.

3. El referendo

El referendo es la convocación que se hace al pueblo para que apruebe o rechace un proyecto de norma jurídica o decida sobre la derogación de una vigente. Es uno de los mecanismos de participación establecidos para el ejercicio de la soberanía popular.

La Constitución puede ser reformada por el pueblo mediante referendo. El Congreso, por iniciativa del Gobierno o de los ciudadanos y mediante ley que requiere la aprobación de la mayoría de los miembros de ambas cámaras, puede someter a referendo proyectos de reforma constitucional, que incorpore a la ley.

La aprobación de reformas a la Constitución mediante referendo requiere la participación de más de la cuarta parte de los ciudadanos que integren el censo electoral y del voto afirmativo de más de la mitad de los mismos.

Así se encuentra establecido, principalmente, en los artículos 40, numeral 2, 103, 170, 307, 374, 377 y 378 de la Constitución, y 3, 4, 5 y 32 a 49 de la Ley 134 de 1994, estatutaria de los mecanismos de participación ciudadana.

El 5 de abril de 2000 el Gobierno presentó al Congreso un proyecto de ley "por la cual se convoca al pueblo soberano de Colombia a un referendo constitucional", que fue radicado bajo los números 261 en la Cámara de Representantes y 262 en el Senado de la República⁵.

El artículo primero de ese proyecto, decía así:

"ARTÍCULO PRIMERO. De conformidad con los artículos 378 de la Constitución Política y 33 de la Ley 134 de 1994, sométese a referendo el proyecto de reforma constitucional incorporado a esta ley, y convócase al pueblo soberano a expresar su decisión el 16 de julio de 2000".

En el artículo segundo se incorporó el proyecto de reforma constitucional que incluía, entre otros, el artículo 17, último de los que integraban el proyecto:

"ARTÍCULO SEGUNDO. Incorpórase a la presente ley el siguiente proyecto de reforma constitucional:

[...].

ARTÍCULO 17. *Convocatoria a elecciones y régimen de transición.* Convócase a elecciones generales de senadores y representantes para integrar el nuevo Congreso de la República para el próximo 29 de octubre de 2000. El Congreso se instalará el 1 de diciembre de 2000, cuando comenzará el primer período de sesiones ordinarias de la legislatura, el cual concluirá el 20 de junio siguiente. En adelante estará sometido al régimen constitucional ordinario y su período concluirá el 19 de julio de 2002.

El actual Congreso entrará en receso a partir de la publicación del presente referendo, una vez aprobado. Mientras se instala el nuevo Congreso de la República, solo podrá reunirse por convocatoria del Presidente de la República, en sesiones plenarias o de comisión, para el ejercicio de sus facultades constitucionales.

En receso del Congreso, el Gobierno podrá expedir las modificaciones del presupuesto para la vigencia fiscal de 2000, previo concepto favorable del Consejo de Estado. Para la aprobación del presupuesto general de la vigencia fiscal del año 2001, los términos del artículo 349 de la Constitución se reducirán a la tercera parte".

En el artículo tercero se señalaron las preguntas que debía responder el pueblo acerca de cada una de las normas propuestas, y entre estas la relativa al artículo 17, así:

"ARTÍCULO TERCERO. De conformidad con el artículo 41 de la Ley 134 de 1994, las siguientes preguntas precederán cada una de las normas que se someten a referendo en el orden que se indica:

[...].

ARTÍCULO 17. ¿Para convocar a elecciones para elegir senadores y representantes del nuevo congreso el próximo 29 de octubre de 2000 y definir el régimen de transición, aprueba usted el siguiente artículo?"

Y en el artículo cuarto:

"ARTÍCULO CUARTO. Para los efectos del artículo 42 de la Ley 134 de 1994 el tarjetón electoral, en forma destacada, incluirá la siguiente pregunta:

¿Aprueba usted o no en bloque el presente proyecto de reforma constitucional?

La contradicción entre las decisiones individuales por un lado y el voto en bloque por el otro, no anulará el voto. En tal caso se escutarán las decisiones individuales en el sentido indicado por el elector, asumiendo que su decisión en las no marcadas será la indicada en el voto en bloque.

PARÁGRAFO. Ni las preguntas ni los títulos de los artículos sometidos a referendo, harán parte del texto que se incorpore a la Constitución".

En la exposición de motivos presentada por el Gobierno al Congreso, se dijo:

"5.6.17. Convocatoria a elecciones y régimen de transición

El espíritu renovador que fluye a través del proyecto de reforma constitucional, requiere que los ciudadanos decidan sobre el Congreso que habrá de representarlos en el nuevo escenario político que emerge del referendo. La decisión sobre el particular se adoptará por el pueblo colombiano, en forma libre y soberana, reafirmando el carácter democrático de la convocatoria al constituyente primario.

El artículo correspondiente convoca a elecciones de Congreso para el 29 de octubre de 2000, fecha prevista para el proceso electoral territorial en curso. Si el pueblo colombiano decide la convocatoria a un nuevo Congreso, el actual entrará en receso a partir de la aprobación del referendo. El nuevo Congreso se instalará el 1 de diciembre del presente año y su período se extenderá hasta el 20 de julio de 2002.

Igualmente se prevén reglas de transición en materia fiscal y la posibilidad que el Congreso actual, en caso de convocarse por el pueblo a nuevas elecciones de senadores y representantes, se reúna por convocatoria del Presidente de la República, para ocuparse de los temas que este proponga a su consideración. Esta disposición permitirá que en la transición puedan continuarse adoptando las decisiones legislativas que fueren necesarias para el mejor servicio de los intereses del país".

Terminaba esa exposición con la explicación de que el referendo proyectado era un referendo constitucional aprobatorio, conforme a los artículos 378 de la Constitución y 5 y 33 de la Ley 134 de 1994.

4. La acusación

Dijo el demandante que los Congresistas acusados violaron el régimen de conflicto de intereses, porque participaron en los debates del proyecto de ley "por la cual se convoca al pueblo soberano de Colombia a un referendo constitucional", que los afectaría, en tanto que en los incisos primero y segundo del artículo 17 del referendo propuesto se planteó la finalización del ejercicio de sus cargos de congresista, la convocatoria a elecciones generales de senadores y representantes para integrar un nuevo Congreso que se instalará el 1 de diciembre de 2000, y que el actual Congreso entraría en receso a partir de la publicación del referendo, una vez aprobado, lo que traería consigo la reducción del período

constitucional para el cual fueron elegidos, que normalmente habría de terminar el 20 de junio de 2002.

5. Examen de la cuestión

Fuera de la certificación expedida por la Organización Electoral acerca de la calidad de congresista del acusado - requisito de la demanda de pérdida de investidura, traídas por el demandante a señalamiento del Consejero conductor del proceso, todo ello conforme a lo establecido en los artículos 4, literal b, y 7 de la Ley 144 de 1994- , el demandante no aportó ni pidió la práctica de ninguna prueba, lo cual sería bastante para denegar sus pretensiones, sin embargo de lo cual se hacen las consideraciones que siguen.

En el artículo segundo del proyecto de ley "por la cual se convoca al pueblo soberano de Colombia a un referendo constitucional" se incorporó el proyecto de reforma constitucional, en cuyo artículo 17 se planteó la convocatoria a elecciones generales de senadores y representantes para integrar un nuevo Congreso que se instalaría el 1 de diciembre de 2000.

Y en ello, desde luego, podría estar comprometido el interés puramente personal de quienes integraban el Congreso. Pero si por esa circunstancia debieran los congresistas manifestarse impedidos y ser separados del conocimiento del asunto, así habrían de hacerlo todos y todos ser separados del asunto.

Sería el impedimento del Congreso, que no podría, si así fuera, ejercer las funciones que le han sido constitucionalmente asignadas, y esa conclusión es inaceptable.

Siendo así, el deber de manifestarse impedidos los congresistas, en este caso y en casos semejantes, es solo aparente, pues solo el Congreso, porque así lo establece la Constitución, podía someter a referendo el proyecto de reforma constitucional propuesto por el Gobierno, mediante ley que fuera aprobada por la mayoría de los miembros de ambas cámaras.

Esa colisión de deberes, o sea, entre el deber de declarar el impedimento, por una parte, y el deber de dar trámite a la iniciativa del Gobierno, por otra - pues el cumplimiento de uno sería, a un tiempo, el incumplimiento del otro- , debe resolverse por el cumplimiento debido, exclusivo e ineludible, de las atribuciones propias del Congreso, porque en esta materia son indelegables, lo cual indica la necesidad de dejar de lado el deber de declarar el impedimento, para atender el deber preponderante de dar trámite al proyecto. Ello quiere decir que la omisión que se censura se encuentra justificada, es decir, que es lícita.

No hay impedimento, entonces, para participar en la discusión y votación de los asuntos a cargo del Congreso, cuando las circunstancias de que derivarían provecho los congresistas sean generales y comunes por igual a todos ellos.

6. Conclusión

Lo anterior es bastante para concluir, sin más examen, que no se violó el régimen de conflicto de intereses y que, por lo mismo, no está dada, en lo concerniente, la causal de pérdida de investidura establecida en el artículo 183, numeral 1, de la Constitución.

III. DECISIÓN

Por lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley, *falla*:

Deniégase la solicitud de pérdida de investidura de congresista del Representante Gustavo Ramos Arjona, presentada por el ciudadano Luis Andrés Penagos Villegas.

Ejecutoriada esta sentencia, comuníquese a las mesas directivas del Senado de la República y la Cámara de Representantes, al Consejo Nacional Electoral y al Ministro del Interior, para lo de su cargo

NOTIFÍQUESE.

MARIO ALARIO MÉNDEZ

Presidente

ALBERTO ARANGO MANTILLA

GERMÁN AYALA MANTILLA

JESÚS MARÍA CARRILLO BALLESTEROS

REINALDO CHAVARRO BURITICÁ

DELIO GÓMEZ LEYVA

RICARDO HOYOS DUQUE

DANIEL MANRIQUE GUZMÁN

GABRIEL MENDOZA MARTELO

GABRIEL MENDOZA MARTELO

ANA MARGARITA OLAYA FORERO

NICOLÁS PÁJARO PEÑARANDA

GERMÁN RODRÍGUEZ VILLAMIZAR

GERMÁN RODRÍGUEZ VILLAMIZAR

CAMILO ARCINIEGAS ANDRADE

TARSICIO CÁCERES TORO

JULIO CORREA RESTREPO

MARÍA ELENA GIRALDO GÓMEZ

ALIER EDUARDO HERNÁNDEZ ENRÍQUEZ

JESÚS MARÍA LEMOS BUSTAMANTE

Ausente

ROBERTO MEDINA LÓPEZ

OLGA INÉS NAVARRETE BARRERO

Ausente

OLGA INÉS NAVARRETE BARRERO

Ausente

ALEJANDRO ORDÓÑEZ MALDONADO

DARÍO QUIÑONES PINILLA

MANUEL URUETA AYOLA

Ausente

MANUEL URUETA AYOLA

Ausente

MERCEDES TOVAR DE HERRÁN

Secretaria General

PERDIDA DE LA INVESTIDURA DE CONGRESISTA - Conflicto de intereses es causal de impedimento de congresista / CONFLICTO DE INTERESES - Impedimento de congresista para intervenir en trámite de proyecto de ley / IMPEDIMENTO DE CONGRESISTA - Conflicto de intereses

Lo que la Constitución Política llama conflicto de intereses no es más que una causal de impedimento, en cuanto es obstáculo del congresista para intervenir con imparcialidad en el trámite de un proyecto de ley, toda vez que puede afectarlo en forma favorable o desfavorable, a él o sus parientes más cercanos. Por consiguiente, el conflicto de intereses que configura el impedimento de un congresista antes que a situaciones de carácter moral se refiere al interés directo de éste o de sus parientes en la decisión. No es cierto, por lo tanto, como se sostiene en la sentencia que el impedimento por conflicto de intereses sólo puede calificarse a partir del resultado de la decisión que tome el congreso y por consiguiente, que sólo exista cuando lo decidido le afecte favorablemente, porque tanto la Constitución como la ley impiden participar en el trámite (debates o votaciones respectivos).

CONSEJO DE ESTADO

SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

ACLARACIÓN DE VOTO

Radicación Número: AC-11116.

ACTOR: LUIS ANDRES PENAGOS VILLEGAS

PERDIDA DE INVESTIDURA

M.P. Dr. Mario Alario Méndez

PROVIDENCIA DE FECHA: 17 de octubre de 2000.

A pesar de compartir la decisión tomada en el presente asunto, me separo de algunas de sus consideraciones.

I. Lo que la Constitución Política llama conflicto de intereses no es más que una causal de impedimento, en cuanto es obstáculo del congresista para intervenir con imparcialidad en el trámite de un proyecto de ley, toda vez que puede afectarlo en forma favorable o desfavorable, a él o sus parientes más cercanos.

Así quedó definido claramente en el seno de la Asamblea Nacional Constituyente, al expresar sobre el conflicto de intereses lo siguiente:

"OBJETO.- Evitar que el congresista ejerza sus funciones para favorecer intereses distintos al bien común o que la imparcialidad de sus raciocinios se distorsione por motivaciones de orden personal o particular.

"PLANTEAMIENTO GENERAL: El congresista que considere que intereses personales suyos pueden ser afectados por un proyecto que se discute debe declararse impedido para participar en las deliberaciones y con mayor razón cuando sea sometido a votación. Si no lo hace voluntariamente, cualquier persona con conocimiento de causa debe recurrarlo.

"PRESUPUESTOS BASICOS: Como en su mayoría son condiciones eminentemente subjetivas, el planteamiento debe ser general, librado a la responsabilidad y rectitud de cada uno, aunque para efectos de la posibilidad de recurrar si sería necesario enumerar algunas causales, como por ejemplo, haber representado en tiempo reciente intereses que puedan verse afectados por la decisión legislativa." (se subraya)

En desarrollo del artículo 182 de la Carta Política, el capítulo undécimo, sección 5, arts. 286 a 295 de la Ley 5 de 1992, por medio de la cual se expidió el reglamento del Congreso, el Senado y la Cámara de Representantes, adicionada por el artículo 16 de la Ley 144 de 1994, regulan lo relacionado con el conflicto de intereses y las recusaciones de los congresistas.

En este sentido y de manera mucho más técnica, el artículo 286 de la Ley 5 de 1992 afirma que hay conflicto de intereses cuando existe interés directo en la decisión porque afecta de alguna manera al congresista a su cónyuge, o a alguno de los parientes que allí se mencionan, en cuyo caso deberá declararse impedido para participar en los debates o votaciones respectivas. Por consiguiente, el conflicto de intereses que configura el impedimento de un congresista antes que a situaciones de carácter moral se refiere al interés directo⁶ de éste o de sus parientes en la decisión.

No es cierto, por lo tanto, como se sostiene en la sentencia que el impedimento por conflicto de intereses sólo puede calificarse a partir del resultado de la decisión que tome el congreso y por consiguiente, que sólo exista cuando lo decidido le afecte favorablemente, porque tanto la Constitución como la ley impiden participar en el trámite (debates o votaciones respectivos).

En efecto, se afirma en la sentencia que

"El interés consiste en el provecho, conveniencia o utilidad que, atendidas sus circunstancias, derivarían el congresista o los suyos de la decisión que pudiera tomarse en el asunto. Así, no se encuentra en situación de conflicto de intereses el congresista que apoye o patrocine el proyecto

que, de alguna manera, redundaría en su perjuicio o haría más gravosa su situación o la de los suyos, o se oponga al proyecto que de algún modo les fuera provechoso. En este sentido restringido ha de entenderse el artículo 286 de la Ley 5 de 1991, pues nadie tendría interés en su propio perjuicio, y de lo que trata es de preservar la rectitud de la conducta de los congresistas, que deben actuar siempre consultando la justicia y el bien común, como manda el artículo 133 de la Constitución. Por eso, se repite, la situación de conflicto resulta de la conducta del congresista en cada caso, atendidas la materia de que se trate y las circunstancias del congresista y los suyos.

Pero es bastante la participación del congresista en el asunto, aunque en definitiva resultara ineficaz a los efectos de la decisión que llegara a adoptarse, independientemente del sentido de la misma." (se subraya)

Si es suficiente la participación del congresista en el asunto, aunque en definitiva resulte ineficaz a los efectos de la decisión que llegara a adoptarse e independientemente del sentido de la misma, como de manera expresa se señala en la página 50 de la sentencia, tal conclusión riñe con la interpretación restrictiva que se propone al señalar que "no se encuentra en situación de conflicto de intereses el congresista que apoye o patrocine el proyecto que, de alguna manera, redundaría en su perjuicio o haría más gravosa su situación o la de los suyos, o se oponga al proyecto que de algún modo les fuera provechoso".

II. En la medida en que la reforma de la Constitución por el pueblo mediante referendo, exige la expedición de una ley por parte del Congreso (art. 378 Constitución Política), resulta más que discutible que pueda existir un conflicto de intereses por parte de los actuales congresistas, individualmente considerados, así en el proyecto presentado por el gobierno se pretendiera convocar a elecciones generales de senadores y representantes para integrar un nuevo Congreso de la República y como consecuencia de ello, el actual congreso entrara en receso a partir de la publicación del mencionado referendo, una vez aprobado.

Si la Constitución ha querido que en ese evento el Congreso intervenga, este lo hace en ejercicio de un control político, con miras a garantizar el equilibrio de poderes frente a la rama ejecutiva, en un juego de pesas y contrapesas (*checks and balances*), propio de un estado democrático.

Se trataría, por tanto, de un conflicto de poderes que resulta apenas lógico y por ende, no es reprochable. Al respecto cabe citar al profesor Fernando Savater en su libro *Política para Amador*, en el cual éste le dice a su hijo lo siguiente:

"..., no vayas a creer que el conflicto entre intereses, cualquier conflicto o enfrentamiento, es malo de por sí. Gracias a los conflictos la sociedad inventa, se transforma, no se estanca. La unanimidad sin sobresaltos es muy tranquila pero resulta tan letalmente soporífera como un encefalograma plano....

De modo que en la sociedad tienen que darse conflictos porque en ella viven hombres reales, diversos, con sus propias iniciativas y sus propias pasiones. Una sociedad sin conflictos no sería sociedad humana sino un cementerio o un museo de cera....

No es la política la que provoca los conflictos: malos o buenos, estimulantes o letales, los conflictos son síntomas que acompañan necesariamente la vida en sociedad... ¡y que paradójicamente confirman lo desesperadamente sociales que somos! Entonces la política (recuerda que se trata del conjunto de las razones para obedecer y para desobedecer) se ocupa de atajar ciertos conflictos, de canalizarlos y ritualizarlos, de impedir que crezcan hasta destruir como un cáncer el grupo social."

III. Cabría preguntarse, igualmente, si en este caso no tiene plena vigencia el principio de inviolabilidad de los congresistas, por las opiniones y votos que emiten en el ejercicio del cargo, a que se refiere el art. 185 de la Constitución Política y que fue objeto de un detallado análisis por parte de la Corte Constitucional en la sentencia SU-047 del 29 de enero de 1999. Allí se dijo que

"...la inviolabilidad de los parlamentarios y de los congresistas juega un papel esencial en la dinámica de los Estados democráticos de derecho. En efecto, el fin de la irresponsabilidad de los congresistas es que los representantes del pueblo puedan emitir de la manera más libre sus votos y opiniones, sin temor a que éstos puedan ocasionar persecuciones judiciales o de otra índole, con lo cual se garantiza una plena libertad e independencia en la formación de la voluntad colectiva del parlamento o congreso. Así, sólo por medio de la figura de la inviolabilidad, es posible que se cumpla el mandato constitucional según el cual los senadores y representantes deben actuar "consultando la justicia y el bien común" (CP art. 133), y no movidos por el temor a eventuales represalias jurídicas.

La irresponsabilidad de los congresistas es entonces consustancial a la democracia constitucional ya que es la expresión necesaria de dos de sus principios esenciales: la separación de los poderes y la soberanía popular. Así, la inviolabilidad asegura la independencia del Congreso, puesto que evita las injerencias de las otras ramas del poder cuando los senadores y representantes ejercen sus funciones. Esto explica que históricamente la irresponsabilidad de los representantes del pueblo por sus votos y opiniones se encuentre ligada a la lucha de los parlamentos por conquistar su independencia frente al Rey y a los otros órganos de poder. Así, en la larga lucha entre la Cámara de los Comunes y los Tudor y los Estuardo, estos monarcas utilizaron frecuentemente las persecuciones judiciales, civiles y penales, para intimidar a los parlamentarios críticos. Por ello, una de las conquistas esenciales de la "Revolución Gloriosa" en Inglaterra fue precisamente la cláusula de la inviolabilidad, recogida en el artículo 9 de la "Bill of Rights" o Declaración de Derechos de 1689, y según la cual la "libertad de expresión, los debates y las actuaciones en el Parlamento no pueden ser juzgados ni investigados por otro Tribunal distinto del parlamento". Esta garantía fue un paso decisivo en la independencia del Parlamento, por lo cual fue retomada, casi en idénticos términos, por la Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica y la Constitución francesa de 1791⁷. Por ello esta Corte ha señalado que la inviolabilidad "es una institución que nace con el parlamento moderno y que busca garantizar la independencia de éste frente a los otros poderes, especialmente frente al poder Ejecutivo"⁸.

De otro lado, esta figura estimula un debate democrático, vigoroso y libre de temores, en el foro por excelencia de la democracia, que son los parlamentos y los congresos, tanto en los regímenes presidenciales como parlamentarios. La inviolabilidad de los congresistas es pues una

consecuencia natural de la soberanía popular, ya que si el pueblo es la fuente de donde emana todo el poder público del Estado colombiano (CP., Preámbulo y art. 3), es natural que sus representantes, que son los congresistas (CP., art. 133), gocen de las garantías necesarias para expresar libremente sus pareceres y sus votos. Al fin y al cabo, es para eso que los ciudadanos los eligen."

RICARDO HOYOS DUQUE

Fecha *ut supra*.

PERDIDA DE LA INVESTIDURA DE CONGRESISTA - En reformas constitucionales no hay lugar al conflicto de intereses / CONFLICTO DE INTERESES - Inexistencia en reforma constitucional / REFORMA CONSTITUCIONAL - Inexistencia de conflicto de intereses frente a congresista

Aunque, desde luego, compartí la decisión de fondo, la aclaración está referida a un aspecto: la colisión de deberes que contempla el fallo en la página 20. Me pareció, y así lo expresé en el debate previo a la votación de la ponencia, que en esta materia se debía sentar como criterio que en las reformas constitucionales, cualquiera sea el origen de las mismas, no hay lugar al conflicto de intereses como causal de pérdida de investidura del congresista, por la elemental razón de que toda reforma de la constitución pasa por el Congreso, sin existir mecanismos que permitan sustituirlo.

ACLARACIÓN DE VOTO

Bogotá, D. C., ocho (8) de marzo de dos mil uno (2001)

REF.: EXPEDIENTE No. AC- 11.116

ACTOR: LUIS ANDRES PENAGOS VILLEGAS

Sentencia del 17 de octubre de dos mil (2000)

C. P. Dr. Mario Alario Méndez

Aunque, desde luego, compartí la decisión de fondo, la aclaración⁹ está referida a un aspecto: la colisión de deberes que contempla el fallo en la página 20, al señalar:

" Esa colisión de deberes, o sea, entre el deber de declarar el impedimento, por una parte, y el deber de dar trámite a la iniciativa del Gobierno, por otra - pues el cumplimiento de uno sería, a un tiempo, el incumplimiento del otro -, debe resolverse por el cumplimiento debido, exclusivo e ineludible, de las atribuciones propias del Congreso, porque en esta materia son indelegables, lo cual indica la necesidad de dejar de lado el deber de declarar el impedimento, para atender el deber preponderante de dar trámite al proyecto. Ello quiere decir que la omisión que se censura se encuentra justificada, es decir, que es lícita.

No hay impedimento, entonces, para participar en la discusión y votación de los asuntos a cargo del Congreso, cuando las circunstancias de que derivarían provecho los congresistas sean generales y comunes por igual a todos ellos."

Me pareció, y así lo expresé en el debate previo a la votación de la ponencia, que en esta materia se debía sentar como criterio que en las reformas constitucionales, cualquiera sea el origen de las mismas, no hay lugar al conflicto de intereses como causal de pérdida de investidura del congresista, por la elemental razón de que toda reforma de la constitución pasa por el Congreso¹⁰, sin existir mecanismos que permitan sustituirlo. Luego, no se excluye el impedimento, porque "las circunstancias de que derivarían provecho los congresistas son generales y comunes por igual a todos ellos", como se afirma, sino que en materia de reformas a la Constitución no hay lugar al conflicto de intereses, porque no se trata de examinar - para su calificación - el interés de los congresistas, pues estas siempre se producen con la intervención del Congreso.

DELIO GOMEZ LEYVA

NOTAS PIE DE PÁGINA

1 El acto legislativo 1 de 1979 fue declarado inexecutable por la Corte Suprema de Justicia mediante sentencia de 3 de noviembre de 1981. (*Gaceta Judicial*, t. CLXIV, núm. 2.405, págs. 358 a 403).

2 El Consejo de Estado, por lo menos en dos ocasiones, mediante sentencias de 23 de junio y 12 de julio de 1952, tuvo oportunidad de pronunciarse sobre demandas presentadas por ciudadanos para que se decretara la vacancia del cargo de congresista. (*Anales del Consejo de Estado*, t. LVIII, núms. 367 a 371, a. 565 a 635).

3 Véase la sentencia C-319 de 14 de julio de 1994. (*Gaceta de la Corte Constitucional*, 1994, t. 7, págs. 194 y 195).

4 Véase la sentencia C-247 de 1 de junio de 1995. (*Gaceta de la Corte Constitucional*, 1995, t. 6, vol. I, págs. 128 a 132).

5 Fue publicado en la *Gaceta del Congreso*, número 98, 5 de abril de 2000.

6 El art. 150 numeral 1 del Código de Procedimiento Civil consagra como causal de impedimento o recusación del Juez el interés directo o indirecto de él, su cónyuge o de sus parientes cercanos.

7 Ver el artículo 1, sección 6 de la Constitución de Estados Unidos de 1787 y el numeral 7 del artículo 1 de la Sección V del Título III de la Constitución Francesa de 1791.

8 Ver Sentencia C-245 de 1996. MP Vladimiro Naranjo Mesa. Consideración de la Corte 2.3.

9 El traslado para la aclaración de voto se efectuó el día siete (7) de marzo de dos mil uno (2001).

Sáchica Luis Carlos y Arango Mejía Jorge, C.P. Ernesto Rey Cantor en Referendo, Asamblea Constituyente y Congreso, Ediciones Ciencia y Derecho, año 2.000p. 232 y 233, señalan respectivamente: "cómo se les ocurre condicionar todos los procedimientos de reforma de la Constitución -iniciativa popular y de los concejales y diputados, referendo de origen gubernamental, asamblea constituyente- al previo permiso del Congreso?" "Si se revisan los artículos 374 a 380 se llega a la conclusión de que todas las reformas de la Constitución pasan por el Congreso". Y el autor citante, en Ob, ct, p 88, expresa: "En otras palabras, el pueblo así mismo no se puede convocar directamente para reformar la Constitución, toda vez que los tres procedimientos de reforma constitucional se desarrollan por intermedio del Congreso (arts. 375, 376, 377 y 378, ¿)"

Fecha y hora de creación: 2025-11-23 04:07:58