

RÉGIMEN DE CONFLICTOS DE INTERESES EN EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA: Concepto, trámite y discusiones jurisprudenciales

INTRODUCCIÓN.....	1
EL RÉGIMEN DE CONFLICTO DE INTERESES DE CONGRESISTAS EN LA LEGISLACIÓN COLOMBIANA:	3
DESARROLLO JURISPRUDENCIAL SOBRE CONFLICTO DE INTERESES.....	10
Temporalidad del interés que suscita el conflicto.....	10
Conflicto de intereses para apartarse de la deliberación del proyecto y facultad de votar impedimentos planteados por otros parlamentarios	11
Declaración de conflicto de interés de un Congresista y recusación en su contra.....	12
Conflicto de intereses y quorum.....	14
Obligación del Congresista de participar cuando no ha sido aceptada la declaración de impedimento.....	16
Conflicto de interés por relaciones de parentesco con funcionarios.....	18
Conflicto de intereses por participación en iniciativas que impactan de manera general sobre grupos poblacionales.....	19
Conflicto de interés por procesos o investigaciones en contra del Congresista o de sus parientes	20
Particularidades sobre el conflicto de interés en la discusión sobre proyectos de Acto Legislativo.....	24

INTRODUCCIÓN

La Constitución de 1991 estableció una serie de normas específicas en relación con las condiciones que se deben observar para el ejercicio del cargo de Congresista. Así, el artículo 179 constitucional dispone un régimen de inhabilidades para el ejercicio del cargo de Congresistas, aunado a las incompatibilidades establecidas en el artículo 180, en relación con las causales y en el artículo 181, en relación con su temporalidad.

Bogotá D.C., Colombia

Calle 53 No. 13 - 27 • Teléfono (57) (1) 444 3100 • www.minjusticia.gov.co

Ahora bien, en lo relacionado con los denominados conflictos de intereses, el artículo 182 de la Constitución dispone:

“ARTICULO 182. Los congresistas deberán poner en conocimiento de la respectiva Cámara las situaciones de carácter moral o económico que los inhiban para participar en el trámite de los asuntos sometidos a su consideración. La ley determinará lo relacionado con los conflictos de intereses y las recusaciones”.

La particularidad de esta disposición radica en que el régimen de conflictos de intereses fue el único de estos temas en el cual el Constituyente facultó por completo al legislativo para establecer las causales específicas y el trámite que se debe surtir para el efecto, bajo el parámetro de que dichas causales deben estar circunscritas a “situaciones de carácter moral o económico”. Más adelante se abordará la forma en la que el legislador reguló esta materia.

Ahora bien, conforme al mismo texto constitucional, el tema de los conflictos de intereses cobra la mayor importancia dentro del ejercicio de la actividad legislativa, al punto que se consagró como una de las causales para la pérdida de investidura de los Congresistas en el país. Señala el artículo 183 de la Constitución:

“ARTICULO 183. *Los congresistas perderán su investidura:*

- 1. Por violación del régimen de inhabilidades e incompatibilidades, o del régimen de conflicto de intereses.*
- 2. Por la inasistencia, en un mismo período de sesiones, a seis reuniones plenarias en las que se voten proyectos de acto legislativo, de ley o mociones de censura.*
- 3. Por no tomar posesión del cargo dentro de los ocho días siguientes a la fecha de instalación de las Cámaras, o a la fecha en que fueren llamados a posesionarse.*
- 4. Por indebida destinación de dineros públicos.*
- 5. Por tráfico de influencias debidamente comprobado”.*

Mediante el Acto Legislativo 01 de 2011 se modificó la constitución para excluir como causal de pérdida de investidura, la violación al régimen de conflictos de intereses, específicamente, cuando se tratare de la votación de Proyectos de Acto Legislativo¹. Sin

¹ Acto Legislativo 01 de 2011. **“Artículo 1°.** *Adiciónese el párrafo del artículo 183 de la Constitución Política, con el siguiente inciso que será el primero:*

“La causal 1 en lo referido al régimen de conflicto de intereses no tendrá aplicación cuando los Congresistas participen en el debate y votación de proyectos de actos legislativos”.

embargo, mediante sentencia C-1056 de 2012 (M.P.: Nilson Pinilla Pinilla), declaró inexecutable esta enmienda constitucional, considerando para el efecto lo siguiente:

“Este tribunal encontró que el Acto Legislativo 1 de 2011 sustituye la Constitución en razón de la incompetencia del Congreso para expedirlo, en cuanto: i) garantiza la no sanción de los conflictos de interés en el trámite de los actos legislativos, lo que configura un grave comportamiento contrario a los principios constitucionales; ii) desvirtúa e inutiliza un aspecto o causal de la institución de la pérdida de investidura, mecanismo por excelencia para luchar por la depuración de las costumbres políticas dentro del marco axiológico establecido por la Constitución de 1991, y iii) permite la fácil expedición de otros actos legislativos a través de los cuales se lesionaría la separación de poderes y podrían desmontarse e inutilizarse varias otras importantes instituciones de la carta política. Estas razones conducen a declarar inexecutable a partir de la fecha la norma acusada”.

Teniendo en cuenta este marco constitucional, a continuación, se examina el desarrollo legislativo sobre la figura del conflicto de intereses de los Congresistas, abordando su definición, el trámite que se debe surtir para su manifestación y decisión en la célula legislativa respectiva.

Posteriormente, teniendo en cuenta que en buena medida el desarrollo sustantivo de esta temática se ha efectuado por vía jurisprudencial, se abordarán algunas de las discusiones que han abordado las Altas Cortes en torno a la pérdida de investidura en el marco de la configuración de conflictos de intereses.

EL RÉGIMEN DE CONFLICTO DE INTERESES DE CONGRESISTAS EN LA LEGISLACIÓN COLOMBIANA:

El concepto de conflicto de intereses, para el caso de los Congresistas, ha sido abordado en dos disposiciones legales. Por una parte, se encuentra el artículo 286 de la Ley 5ª de 1992, el cual establece lo siguiente:

ARTICULO 286. Aplicación. *Todo Congresista, cuando exista interés directo en la decisión porque le afecte de alguna manera, o a su cónyuge o compañero o compañera permanente², 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*

² Aparte subrayado declarado CONDICIONALMENTE EXEQUIBLE, por los cargos analizados, por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-029-09 de 28 de enero de 2009, Magistrado Ponente Dr. Rodrigo Escobar Gil, ‘... en el entendido de que en igualdad de condiciones, ellas comprenden también a los integrantes de las parejas de un mismo sexo’.

derecho o de hecho, deberá declararse impedido de participar en los debates o votaciones respectivas.

Sin embargo, esta disposición no comporta una definición precisa de qué se entiende como “conflicto de intereses”. Para esos efectos, la Ley 144 de 1992, por la cual se establece el procedimiento de pérdida de la investidura de los congresistas, incorporó una aproximación al concepto, la cual, si bien se encuentra denominada como “definición” del conflicto de intereses, realmente contiene la consagración de una circunstancia que comporta la configuración de dicha situación:

“Artículo 16. CONFLICTO DE INTERESES. Definición: *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, deberán comunicarlo por escrito a la Mesa Directiva de la respectiva Corporación para que, decida si los Congresistas aludidos deben abstenerse de participar en el trámite y votación de dichos actos”.*

Respecto de esta disposición, vale la pena tener en cuenta que fue revisada por la Corte Constitucional, cuando fue demandada en acción pública de inconstitucionalidad la totalidad de la Ley 144 de 1992. Así, en sentencia C-247 de 1995 (M.P. José Gregorio Hernández), se consideró que esta disposición “*se limita a reiterar lo previsto en el 182 de la Constitución Política, en el sentido de que los congresistas están obligados a poner en conocimiento de la respectiva cámara las situaciones de carácter moral o económico que los inhiban para participar en el trámite de los asuntos sometidos a su consideración. // Recuérdese que el mismo mandato constitucional autoriza a la ley para determinar lo relacionado con los conflictos de intereses y las recusaciones”.*

Sin embargo, como bien se afirmó en un estudio realizado por la Oficina de Asistencia Técnica Legislativa del Congreso en el año 2004³, dado que el Legislador no ha dispuesto de manera taxativa causales de conflicto de intereses, han sido los juzgadores quienes han debido desarrollar criterios interpretativos a la luz de los parámetros generales establecidos en la Constitución. Otro aspecto importante ha sido el protagonismo que ha adquirido la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado en la definición de doctrina acerca de los conflictos de intereses de los congresistas. Sin embargo, lo cierto es que, aún en el seno de las Corporaciones judiciales, se han suscitado discusiones interpretativas, reflejándose ello en múltiples decisiones sobre la materia con salvamentos de voto y tesis de han sido revisadas a lo largo del tiempo.

Sin perjuicio de lo anterior, a manera de aproximación inicial a la construcción del concepto de conflicto de intereses y las circunstancias que se deben reunir para que se encuentre

³ Congreso de la República, Oficina de Asistencia Técnica Legislativa. *Evaluación jurídica del régimen general de inhabilidades, incompatibilidades y conflictos de intereses de los congresistas.* Bogotá, 2004.

configurado, se encuentra en la sentencia del 2 de septiembre de 2002 de la Sala Plena del Consejo de Estado:

“La jurisprudencia y la doctrina vienen indicando que el conflicto de intereses, sin consideración a que provenga de razones económicas o morales, toma dimensión punible cuando pierde el congresista su natural imparcialidad. Lo cual hace superfluo que la ley lo recoja en un catálogo de conductas que lo tipifiquen, siendo suficiente la consagración genérica formulada en el artículo 182 de la Constitución Política; pero para que se concrete en la actividad legislativa es menester que resalte una relación directa entre los intereses del congresista y la materia regulada por el proyecto tramitado, de acuerdo con el artículo 286 de la ley 5ª de 1992. Siempre que se produzca un resultado provechoso por el simple ejercicio de una función oficial, que convenza al agente o a otra persona allegada, en el orden moral o material, surgirá un conflicto de intereses. Si la ley protege el interés, será lícito; pero si se persigue con fines personales, particulares, que sobrepasen el interés social, será ilícito”⁴.

A lo largo de los años la jurisprudencia de la Sala Plena del Consejo de Estado se ha ocupado por ilustrar el contenido del conflicto de intereses y ha decantado las condiciones o supuestos que se deben presentar para que se configure como causal de pérdida de investidura. Así en la sentencia del 22 de noviembre de 2011⁵, se señalaron como supuestos los siguientes:

(...)

- i) *Que exista un interés directo, particular y actual: moral o económico.*
- ii) *Que el congresista no manifieste su impedimento a pesar de que exista un interés directo en la decisión que se ha de tomar.*
- iii) *Que el congresista no haya sido separado del asunto mediante recusación.*
- iv) *Que el congresista haya participado en los debates y/o haya votado.*
- v) *Que la participación del congresista se haya producido en relación con el trámite de leyes o de cualquier otro asunto sometido a su conocimiento.”*

La Ley 5ª de 1992 también estableció un deber en cabeza de los Congresistas, en el sentido de crear, en su artículo 287, el libro de registro de intereses privados en la Cámara y en el Senado, en el cual los os deben consignar la información relacionada con su actividad privada. En dicho libro, los congresistas deberán reportar la información sobre su

⁴ Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 3 de septiembre de 2002, expediente 11001-03-15-000-2002-0447-01

⁵ Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 22 de noviembre de dos 2011, expediente PI-2011-00404-00, Consejera Ponente: María Claudia Rojas Lasso.

participación en sociedades o en cualquier organización o actividad privada económica o sin ánimo de lucro de la cual hagan parte, en el país o fuera de él. Dichos intereses se deben inscribir por parte de los Congresistas dentro de los primeros 30 días del período constitucional, o de la fecha de su posesión (art. 288). El registro de intereses privados debe hacerse público por los Secretarios de la Cámara y el Senado, expresándose también en la Gaceta del Congreso (art. 289). En caso de existir cualquier cambio en los intereses privados de los congresistas, estos se deberán ver reflejados en el registro dentro de los 30 días siguientes a su protocolización (art. 290).

Sin perjuicio de la existencia de este instrumento, el cual reviste utilidad para poder tramitar recusaciones por parte de otros congresistas o de cualquier ciudadano, la propia Ley 5ª ha establecido una serie de disposiciones para la tramitación, decisión y consecuencias de la declaración de impedimentos por parte de los congresistas. Así, el artículo 291 de dicha Ley establece que todo Senador o Representante solicitará ser declarado impedido para conocer y participar sobre determinado proyecto o decisión trascendental, al observar un conflicto de interés. Para estos efectos, deberá comunicarlo por escrito al Presidente de la respectiva Comisión o Corporación Legislativa donde se trate el asunto que obliga al impedimento (art. 292).

En relación con el trámite que se debe surtir y las consecuencias respectivas, señala el artículo 293 de la Ley 5ª de 1992, que una vez aceptado el impedimento, se procede a la designación de un nuevo ponente, si fuere el caso. Si el conflicto de interés, lo fuere respecto del debate y la votación y aceptado así mismo el impedimento, el respectivo Presidente excusará de votar al Congresista, en concordancia con el artículo 124 de la Ley 5ª de 1992⁶. Dicha excusa se entenderá válida cuando el congresista asista a la sesión, caso en el cual no genera su pérdida de investidura. En el acta de la sesión respectiva, el secretario debe dejar constancia expresa sobre esta situación.

Pese a que en estas disposiciones no establecen expresamente cuál es el trámite que se debe surtir para decidir acerca del impedimento, la práctica evidencia que los conflictos de interés son sometidos a votación por parte de la Comisión o la Corporación, según el caso. Incluso, cuando varios Congresistas manifiestan posibles conflictos de interés, se suelen debatir de manera conjunta el contenido de los conflictos manifestados, para luego proceder su respectiva votación individual para determinar si se deben aprobar. En este sentido, resulta ilustrativo lo señalado por la Corte Constitucional en su sentencia C-1040 de 2005 (M.P.: Manuel José Cepeda Espinosa, Rodrigo Escobar Gil, Marco Gerardo Monroy Cabra, Humberto Antonio Sierra Porto, Álvaro Tafur Galvis, Clara Inés Vargas Hernández), cuando se revisó el Acto Legislativo 02 de 2004:

“Ninguna norma constitucional, ni del Reglamento del Congreso, exige que cuando se manifiestan simultáneamente varios impedimentos éstos sean objeto de tantos debates separados cuantos impedimentos hayan sido solicitados. Por el contrario,

⁶ **ARTICULO 124.** Excusa para votar. El Congresista sólo podrá excusarse de votar, con autorización del Presidente, cuando al verificarse una votación no haya estado presente en la primera decisión, o cuando en la discusión manifiesta tener conflicto de intereses con el asunto que se debate.



el debate de los mismos puede ser organizado por los Presidentes de cada Corporación Legislativa de manera conjunta. Luego, en el presente caso, no existe por dicha circunstancia irregularidad o tacha alguna que resulte imputable a los Presidentes de cada Corporación, y en especial, frente al Presidente de la Cámara, pues ellos podían realizar un debate conjunto de los impedimentos, y después proceder a su definición de manera individual y separada, siempre que en todo caso se preservará la posibilidad de solicitar las aclaraciones que se consideraran necesarias, tal y como ocurrió en el asunto bajo examen. Por otra parte, y en relación con la participación de los Congresistas impedidos en la definición de los demás impedimentos presentados por otros congresistas en el trámite de aprobación del Acto Legislativo No. 02 de 2004, se observa que durante los cuatro primeros debates se reiteró de igual manera la práctica parlamentaria consolidada en esta materia, conforme a la cual, cuando varios congresistas manifiestan simultáneamente sus impedimentos y éstos son debatidos conjuntamente, al momento de su decisión, cada parlamentario sólo se abstiene de votar sobre su propio impedimento, participando en la definición de los otros, a menos que la votación para la decisión de los mismos, se haya practicado de manera conjunta. Tal como consta en las Gacetas del Congreso cuando se discutieron los impedimentos tanto en las Comisiones como en las Plenarias de Cámara y Senado, el Presidente de cada Corporación expresamente resolvió las cuestiones y dudas planteadas en torno al trámite de los impedimentos, determinando que no había lugar a que se le diera traslado a la Comisión de Ética, a la vez que se establecía que los mismos se decidirían individualmente, esto es, uno por delante del otro, sin la participación únicamente del congresista cuyo conflicto de intereses era objeto de consideración”.

En dicha sentencia, la Corte también hizo un análisis aleatorio sobre 74 casos en los que se sometieron a discusión manifestaciones de conflicto de intereses por parte de Congresistas, entre los años 2000 y 2005. A partir de dicho análisis, la Corte identificó las siguientes reglas que se han evidenciado en la práctica parlamentaria:

“(i) Nunca las solicitudes de impedimentos fueron remitidas a la Comisión de Ética y Estatuto del Congresista. Por el contrario, siempre existió la plena convicción a partir de la lectura armónica del Reglamento, de la competencia que en dicha materia, les asiste a las Plenarias y a las Comisiones. Así, por ejemplo, expresamente se reconoció en la Cámara de Representantes. Sesión Plenaria del 31 de marzo de 2004. Gaceta del Congreso No. 209 del 19 de mayo de 2004, en relación con el Proyecto de ley 001 de 2003 Cámara “Por medio del cual se expide el Código de Procedimiento Penal”, actual Ley 906 de 2004.

Ahora bien, aun cuando el Congreso en varias ocasiones se auxilió de Subcomisiones para estudiar los impedimentos, ellas sólo tuvieron como propósito unificar los criterios que le permitirían a la Comisión o a la Plenaria respectiva adoptar con posterioridad a la lectura de sus informes la decisión definitiva. Dichos informes en ninguno de los casos tuvieron carácter vinculante.

(ii) Según la práctica parlamentaria, cuando varios congresistas manifiestan simultáneamente sus impedimentos y éstos son debatidos conjuntamente, al momento de su decisión, cada congresista sólo se abstiene de votar sobre su propio impedimento, participando en la definición de los otros, a menos que la votación para la decisión de los mismos, se haya practicado de manera conjunta.

(iii) El único efecto de la aceptación del impedimento es inhabilitar al congresista para votar el correspondiente proyecto de ley. En ningún momento, dicha decisión supone la afectación del quórum deliberatorio.

(iv) Finalmente, solamente en aquellos casos en que los impedimentos son aceptados, y el número de los mismos tiene la entidad suficiente para comprometer el quórum decisorio, es indispensable llamar a los miembros que siguen en la lista electoral para garantizar su debida complementación, a título de fuerza mayor (C.P. art. 261). La simple declaratoria de un impedimento no tiene otro efecto distinto que someter su definición a la correspondiente Plenaria o Comisión (Ley 5ª de 1992, arts. 286 a 292), pues en materia parlamentaria no tiene ocurrencia la figura de la disolución del quórum deliberatorio⁷.

En complemento con la declaratoria de intereses por parte de los propios Congresistas, se ha establecido en la Ley la figura de la recusación, establecida en el artículo 294, el cual establece que, “quien tenga conocimiento de una causal de impedimento de algún congresista, que no se haya comunicado oportunamente a las Cámaras Legislativas, podrá recusarlo ante ellas. En este evento se dará traslado inmediato del informe a la Comisión de Ética y Estatuto del Congresista de la respectiva corporación⁸, la cual dispondrá de tres (3) días hábiles para dar a conocer su conclusión, mediante resolución motivada”. Si se acepta la recusación respecto de un Congresista que tenga la calidad de ponente en el asunto que suscitó el conflicto de intereses, se procederá a su relevo para asignar a un nuevo ponente.

En este punto resulta pertinente, de nuevo, acudir a la jurisprudencia para entender cómo se surte este tipo de trámites, y en particular a la luz de la diferenciación entre la eventualidad de la declaratoria de conflicto de intereses *motu proprio* por los Congresistas

⁷ Corte Constitucional, sentencia C-1040 de 2005 (M.P.: Manuel José Cepeda Espinosa, Rodrigo Escobar Gil, Marco Gerardo Monroy Cabra, Humberto Antonio Sierra Porto, Álvaro Tafur Galvis, Clara Inés Vargas Hernández)

⁸ Dicha Comisión, conforme al artículo 59 de la Ley 5ª de 1992, conocerá del conflicto de interés y de las violaciones al régimen de incompatibilidades e inhabilidades de los Congresistas. Así mismo, del comportamiento indecoroso, irregular o inmorales que pueda afectar a alguno de los miembros de las Cámaras en su gestión pública, de conformidad con el Código de Ética y Disciplinario expedido por el Congreso (expedido mediante la Ley 1828 de 2017, cuyo artículo 10º contempla dentro del catálogo de faltas, la “violación del régimen de inhabilidades, incompatibilidades y del conflicto de intereses”).

El fallo sancionatorio que adopte la Comisión de Ética en los casos previstos, podrá ser apelado ante la Plenaria de la respectiva Corporación por el Congresista afectado y el Ministerio Público. El trámite de dicho recurso está previsto en el artículo 42 de la Ley 1828 de 2017, “por medio de la cual se expide el Código de Ética y Disciplinario del Congresista y se dictan otras disposiciones”.

(caso en el cual el debate y votación sobre los mismos se surtirá en la Comisión o Corporación legislativa respectiva) y la eventualidad de la recusación efectuada por un tercero (caso en el cual se activa la competencia anteriormente referida de la Comisión de Ética y Estatuto del Congresista). Al respecto, precisó la Sentencia C-1040 de 2005 (M.P.: Manuel José Cepeda Espinosa, Rodrigo Escobar Gil, Marco Gerardo Monroy Cabra, Humberto Antonio Sierra Porto, Álvaro Tafur Galvis y Clara Inés Vargas Hernández), lo siguiente:

Una interpretación armónica de las disposiciones pertinentes de la Carta Política, el Reglamento del Congreso y sus disposiciones complementarias, a la luz de la jurisprudencia relacionada con este tema y de la práctica usualmente seguida por el Legislador, indica que son las plenarias o las comisiones las que tienen competencia para decidir sobre los impedimentos que se formulen ante ellas. Ni la Constitución ni la ley ordenan que los impedimentos sean enviados a la Comisión de Ética. La práctica parlamentaria analizada por la Corte indica que nunca las solicitudes de impedimento han sido remitidas a tal Comisión. Por lo tanto, era razonable que se mantuviera dicha práctica en este caso. Además, el Consejo de Estado en su jurisprudencia sobre conflictos de intereses de los congresistas, no ha exigido que la Comisión de Ética rinda concepto previo. Las solicitudes de impedimento por conflictos de intereses son resueltas por la respectiva Plenaria o Comisión Constitucional Permanente. (Subrayas fuera del texto original).

Por último, retomando la disposición constitucional acerca de la pérdida de investidura de los Congresistas, su desarrollo correspondiente mediante la Ley 144 de 1992, ha establecido en su artículo primero que el procedimiento correspondiente en sede jurisdiccional, se adelantará ante el Consejo de Estado en única instancia, a solicitud de la Mesa Directiva de la Cámara correspondiente o de cualquier ciudadano. Conforme a lo establecido en los numerales sexto y séptimo del artículo 111 de la Ley 1437 de 2011, dichas controversias actualmente se tramitan en la Sala Plena del Consejo de Estado, la cual, a su vez, tiene la competencia para conocer del recurso extraordinario especial de revisión de las sentencias de pérdida de investidura de los congresistas.

Al respecto, vale la pena tener en cuenta el reciente pronunciamiento de la Sala Plena del Consejo de Estado donde, de manera esquemática, abordó los presupuestos para que en sede judicial se encuentre configurada la existencia del conflicto de intereses como causal de la pérdida de investidura:

“El marco normativo del conflicto de intereses como causal de pérdida de investidura para los congresistas, está contenido inicialmente en el numeral 1 del artículo 183 de la Constitución Política. (...) Frente a esta causal, en reciente providencia, la Sala Plena de esta Corporación reiteró que para que se configure el conflicto de intereses como causal de pérdida de investidura deben presentarse las siguientes condiciones o supuestos: “(i) [q]ue exista un interés directo, particular y actual: moral o económico, (ii) [q]ue el congresista no manifieste su impedimento a pesar de que exista un interés directo en la decisión que se ha de tomar, (iii) [q]ue el congresista no haya sido separado del asunto mediante recusación, (iv) [q]ue el congresista

haya participado en los debates y/o haya votado y (v) [q]ue la participación del congresista se haya producido en relación con el trámite de leyes o de cualquier otro asunto sometido a su conocimiento”⁹.

Habiendo abordado el concepto general de los conflictos de intereses a la luz de la Legislación y algunas de las precisiones jurisprudenciales respectivas, así como las disposiciones sobre su trámite en el marco de la discusión parlamentaria, a continuación, se abordan algunas de las discusiones jurisprudenciales en torno a la figura del conflicto de intereses y su configuración como causal de pérdida de investidura.

DESARROLLO JURISPRUDENCIAL SOBRE CONFLICTO DE INTERESES

Temporalidad del interés que suscita el conflicto

Un primer aspecto que vale la pena tener en cuenta es la delimitación temporal a partir de la cual se puede entender configurado el conflicto de intereses. Acá cobra importancia la diferenciación entre aspectos claros, precisos y actuales en los cuales los congresistas puedan tener intereses en relación con los asuntos sometidos a su consideración; y aquellos asuntos eventuales, futuros e inciertos que pueden guardar relación con dicho tipo de asuntos.

Al respecto, resulta ilustrativa la posición definida por la Sala de Consulta del Consejo de Estado, en concepto emitido en el año 2004, donde se abordó la distinción referida en los siguientes términos:

“En los eventos en que el interés no es actual, es decir, cuando no se ha adquirido y por tanto no puede afectarse, no es viable inferir la existencia de un interés personal y concreto que comprometa la imparcialidad. Ahora bien, de manera obvia, ante la ausencia de interés directo y actual, no puede afirmarse que la decisión afecte de cualquier manera -a favor o en contra-, al congresista o sus parientes o socios.

La anterior apreciación jurídica permite concluir que el conflicto de interés debe originar un beneficio real no uno hipotético o aleatorio. Además, supone que el acto jurídico resultante de la concurrencia de la voluntad de los congresistas, tenga por sí mismo la virtualidad de configurar el provecho de manera autónoma, esto es, que no se requiera de actos, hechos o desarrollos ulteriores ara cristalizar el beneficio personal”¹⁰.

⁹ Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 9 de noviembre de 2016 (Rad. 2015-01333-00 (PI). Consejero Ponente: Ramiro Pazos Guerrero.

¹⁰ Consejo de Estado. Concepto de la Sala de Consulta y Servicio Civil del 28 de abril de 2004. Consejero Ponente: Flavio Augusto Rodríguez Arce. (Subrayas fuera del texto original).

Esta posición ha sido reiterada en diversos pronunciamientos, no solo de la Sala de Consulta sino también de la Sala Plena en ejercicio del juzgamiento de Congresistas por pérdida de investidura¹¹, siendo una posición pacífica para el Consejo de Estado.

Adicionalmente, la Sala de Consulta ha precisado, junto con el marco temporal para la configuración del conflicto de interés, el criterio de “particularidad” que hace parte de su ocurrencia;

“El conflicto de intereses, ha insistido el Consejo de Estado, ocurre cuando el beneficio obtenido por el congresista con la aprobación del proyecto de ley no pueda ser catalogado como general, sino de carácter “particular, directo e inmediato”. El beneficio obtenido por el congresista con el proyecto de ley es “particular” cuando la norma le atribuye un derecho exorbitante, de rango superior, que pugna con el principio de igualdad que ampara a todos los colombianos en el disfrute de sus derechos en el Estado Social de Derecho. El interés es directo cuando la norma parece tener nombre propio y beneficia, de una manera singular y excepcional, a un congresista o a unos congresistas determinados y no a otros congresistas, ni a ninguna otra persona. El interés es inmediato cuando, sin necesidad de regulaciones complementarias ni de procedimientos especiales, la futura aplicación de la ley le reporta al congresista, automáticamente, beneficios o ventajas especiales”¹²¹³.

Conflicto de intereses para apartarse de la deliberación del proyecto y facultad de votar impedimentos planteados por otros parlamentarios

Una de las eventualidades que se han suscitado en la tramitación de los conflictos de intereses, se refiere a cuáles son las facultades que tienen los Congresistas que manifiestan tener posibles conflictos de intereses hasta tanto estos se resuelvan, particularmente en lo relacionado con la posibilidad de que voten o no aquellos conflictos planteados por otros

¹¹ En sentencia del 9 de noviembre de 2004, la Sala Plena resaltó que es menester estar frente a un interés “real, no hipotético o aleatorio, lo cual hace suponer “que el acto jurídico resultante de la concurrencia de la voluntad de los congresistas, tenga por sí mismo la virtualidad de configurar el provecho de manera autónoma, esto es, que no se requiera de actos, hechos, o desarrollos ulteriores para cristalizar el beneficio personal”. Así se destacó que en el interés no puede ser “una mera expectativa o una potencialidad futura o contingente, por tanto el interés debe ser directo, particular, actual, real y autónomo, aspecto este último que no requiere de actos posteriores realizados por otras autoridades para materializar el favorecimiento al parlamentario”. Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 9 de noviembre de 2004. Rad. PI 0584 00.

¹² Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto del 21 de octubre de 2010, Rad. 2042). Consejero Ponente: Augusto Hernández Becerra.

¹³ Sobre el concepto de “interés particular” en el contexto del conflicto de intereses, Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencias de 3 de agosto de 2004, Rad. PI-2003-01314 y 5 de agosto de 2003, Rad. PI-2003-00580. Sobre la generalidad de las leyes y la inexistencia de conflicto de intereses, Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencias de 24 de marzo de 1994, Rad. AC-1276, 17 de octubre de 2000, Rad. AC-11106, 20 de noviembre de 2001, Rad. PI-2001- 00130 y 5 de abril de 2005, Rad. PI-2004-01215.

Congresistas. Al respecto, la Corte Constitucional definió una posición clara, a través de su sentencia C-337 de 2006 (MP: Clara Inés Vargas López):

En materia del procedimiento de resolución de los impedimentos, ninguna norma de la Carta Política como de la Ley 5 de 1992, expresamente prohíbe, y de manera general, que el Congresista que se ha declarado impedido pueda participar en la decisión de los impedimentos presentados por otros congresistas, pues lo que si les está vedado es participar en la decisión de su propia solicitud de impedimento, así como cuando se les acepta un impedimento, procede excusar del deber de votar que tienen. Un entendimiento contrario de las disposiciones que regulan el tema, puede traer como consecuencia la imposibilidad de definir los impedimentos que se presenten por varios Congresistas a la vez, llegándose en la práctica a lo que se denominó un “callejón sin salida”, pues podría en un momento dado reducirse el quórum decisorio a un quantum inferior al necesario para resolverlos. Y, en cuanto al órgano competente para resolver los impedimentos, en la Sentencia C-1040 de 2005, también concluyó la Corte, que son las comisiones o plenarias respectivas las que tienen competencia para resolver los impedimentos presentados por cuanto ni la Constitución, ni tampoco la Ley 5 de 1992, disponen que dichos impedimentos sean enviados y resueltos por la Comisión de Ética del Congreso¹⁴.

Así las cosas, queda claro que con la manifestación del impedimento, el Congresista no queda relevado del deber de votar la aprobación o no de este tipo de manifestaciones que hayan sido declarados por sus pares. La exclusión, en caso de aprobación del impedimento correspondiente, se circunscribe a la votación del asunto específico para el cual se manifestó el conflicto de intereses. Es importante entender esta precisión jurisprudencial a la luz de su efecto práctico, que como bien lo señaló la Corte Constitucional, implica evitar bloqueos institucionales bajo el pretexto de que los congresistas ni siquiera estuvieren facultados para votar los impedimentos sometidos a discusión por parte de la Mesa Directiva.

Declaración de conflicto de interés de un Congresista y recusación en su contra

Como se mencionó en el análisis legislativo arriba expuesto, el impedimento del congresista se puede suscitar a partir de la manifestación de conflicto de intereses con su votación respectiva por la Comisión o Corporación legislativa, o bien por vía de la recusación por parte de un tercero.

Ahora bien, pueden presentarse situaciones en las cuales se manifieste un conflicto de intereses, a la vez que se presente una recusación contra el mismo congresista. Frente a esta eventualidad, cobra importancia el criterio desarrollado en la sentencia C-1043 de 2005 (M.P.: Manuel José Cepeda Espinosa, Rodrigo Escobar Gil, Marco Gerardo Monroy Cabra, Humberto Antonio Sierra Porto, Álvaro Tafur Galvis, Clara Inés Vargas Hernández), en el

¹⁴ Corte Constitucional. Sentencia C-337 de 2006 (MP: Clara Inés Vargas López)

marco de la revisión de constitucionalidad del Acto Legislativo 02 de 2004, sobre reelección presidencial:

“La Corte considera que no existió vicio de inconstitucionalidad en el trámite de la recusación presentada contra la representante, durante el tercer debate del proyecto de Acto Legislativo sobre reelección presidencial ante la Comisión Primera de la Cámara de Representantes. En primer lugar, el impedimento fue presentado por escrito. Si bien está demostrado en el expediente que el representante Germán Navas presentó verbalmente una recusación contra la representante Medina con anterioridad a que ésta se declarara impedida, constata la Corte que dicha recusación se presentó por escrito, como lo exige el reglamento del Congreso, varios minutos después de que la representante radicara su solicitud escrita de impedimento. En consecuencia, era deber del Presidente de la Comisión Primera dar trámite prioritario a la solicitud de impedimento, como en efecto se hizo. El impedimento fue efectivamente tramitado y sometido a votación por la Mesa Directiva, y rechazado en forma unánime por los miembros de la Comisión Primera de la Cámara. Si bien algunos ciudadanos manifestaron su insatisfacción tanto con la forma como se dio trámite a este impedimento como con las circunstancias que rodearon su presentación, el Consejo de Estado, que es el juez competente para conocer de los procesos de pérdida de investidura de los Congresistas por violación del régimen de conflicto de intereses, determinó que (i) dicho conflicto no se había configurado en el caso concreto, y (ii) el impedimento había sido bien tramitado ante la Comisión Primera de la Cámara. La Corte Constitucional no es competente para desconocer ni invalidar, en sede de control abstracto, este fallo del Consejo de Estado”.

Así, la Corte señala que corresponde a las Mesas Directivas de las Comisiones o Corporaciones legislativas correspondientes, priorizar el trámite de los conflictos de intereses que se manifiesten, siendo en primer lugar procedente la votación para su aprobación o no por parte de los Congresistas, previo a que se opte, en caso de concurrencia con la recusación, a someter el asunto a consideración de la Comisión de Ética y Estatuto del Congresista.

Otra de las sentencias que se emitieron dentro de la revisión del mencionado Acto Legislativo 02 de 2004, incorpora un salvamento de voto que resulta ilustrativo para entender este tipo de situaciones. En efecto, en la sentencia C-1041 de 2005, manifestó en su salvamento de voto el Magistrado Alfredo Beltrán Sierra:

Del mismo modo, y por las mismas razones, el congresista que fuere recusado por causales que a juicio del recusante constituyan conflicto de interés, habrá de abstenerse de actuar mientras penda la decisión sobre la recusación. La Corporación en ese caso, sólo reanudará la actuación luego de decidida aquella con previo y especial pronunciamiento, y con observancia de lo establecido por el artículo 294 de la Ley 5 de 1992, que impone que presentada la recusación se dé traslado inmediato a la Comisión de Ética y Estatuto del Congresista, la cual

Bogotá D.C., Colombia

dispondrá de tres días para dar a conocer su conclusión mediante resolución motivada, decisión que será de obligatorio cumplimiento.

Como quiera que las normas sobre el trámite que ha de darse a los impedimentos y a las recusaciones de los miembros del Congreso son de orden público, de aplicación estricta por su imperatividad, en ningún caso resulta admisible que mediante proposición o por decisión de la Mesa Directiva pueda resolverse su inaplicación.

Así, conforme a este criterio, es importante tener en cuenta que bajo el escenario de las recusaciones, se puede presentar la eventualidad de acudir a la Comisión de Ética y Estatuto del Congresista, previo a que la Comisión o Corporación Legislativa disponga proceder a la discusión y votación de las iniciativas legislativas correspondientes, situación que puede retrasar el trámite del Proyecto correspondiente.

Conflicto de intereses y quorum

Sobre el tema del conflicto de intereses y su configuración como causal de impedimento, es necesario tener en cuenta que los artículos 134 y 261 de la Carta con las modificaciones introducidas por el Acto Legislativo No 3 del 15 de diciembre de 1993, relacionados con las vacancias absolutas y temporales y la forma de suplirlas, en ningún momento hacen referencia a los impedimentos como eventos constitutivos de vacancia.

Esta situación tiene consecuencias sobre la conformación de las Comisiones y Corporaciones legislativas, desde la perspectiva de la conformación de los *quorum* correspondientes. Sobre este asunto, en el marco de las consecuencias de la aceptación del conflicto de intereses, la Sala de Consulta del Consejo de Estado ha señalado lo siguiente:

“(...) el Congresista que tenga un interés directo en la decisión debe advertir dicha situación y abstenerse de participar en los debates y votaciones respectivos; además una vez la Corporación le haya aceptado el impedimento debe retirarse del recinto mientras se debate y decide el asunto sobre el cual versa su conflicto de interés, debiendo ser llamado y reintegrarse una vez se pase a un punto o tema diferente del orden del día, puesto que no se produce vacancia de la curul. Lo expuesto significa que el congresista a quien se le declare impedido por estar incurso en una situación constitutiva de conflicto de intereses, no puede ser reemplazado, sino que con autorización del Presidente de la respectiva Cámara deberá abstenerse de participar en el debate y votación, todo ello sin perjuicio del acatamiento que toda Corporación de origen democrático debe tener respecto de

las normas sobre conformación de quórum y mayorías (Artículos 145 y concordante de la Carta)¹⁵.

Bajo esta circunstancia, surge la interrogante acerca de cuál es la consecuencia de la aceptación de los impedimentos, a la luz de las mayorías requeridas para que la votación del asunto sometido a consideración, efectivamente se cumplan para lograr su aprobación. Sobre este aspecto, la misma providencia de la Sala de Consulta señaló:

En este orden de ideas, la Sala considera que si un gran número de congresistas manifiestan tener conflicto de intereses con el asunto que se debate, aunque en principio el principal efecto visible de tal declaración es que la Presidencia de la Corporación que decide el impedimento autorice su excusa y separación del debate y la votación, debe siempre tenerse especial cuidado de que “subsistan” las exigencias mínimas de quórum y mayorías constitucionalmente requeridos de acuerdo con la naturaleza y momento del tema; constatado lo cual, la decisión se adoptará con los congresistas que están habilitados

(...)

*A partir del momento en que se le acepte el impedimento el congresista debe retirarse de la sesión, la cual podrá continuar de acuerdo con las normas constitucionales vigentes en materia de quórum y mayorías, de manera que si el número plural de miembros que declara tener un conflicto de intereses afecta las reglas mínimas exigidas a este respecto, la corporación estaría imposibilitada para tomar una decisión sobre dicho asunto*¹⁶.

Esta tesis puede ser problemática, toda vez que desde el punto de vista práctico, podrían suscitarse situaciones de bloqueo institucional, particularmente en proyectos o proposiciones de amplia envergadura, donde un considerable número de congresistas se declaren impedidos. En cualquier caso, no debe dejar de tenerse presente que lo anterior riñe con las prácticas parlamentarias entre los años 2000 y 2005 que se identificaron en la sentencia C-1040 de 2005, arriba referenciada:

(...)

(iii) El único efecto de la aceptación del impedimento es inhabilitar al congresista para votar el correspondiente proyecto de ley. En ningún momento, dicha decisión supone la afectación del quórum deliberatorio.

(iv) Finalmente, solamente en aquellos casos en que los impedimentos son aceptados, y el número de los mismos tiene la entidad suficiente para comprometer el quórum decisorio, es indispensable llamar a los miembros que siguen en la lista electoral para garantizar su debida complementación, a título de fuerza mayor (C.P.

¹⁵ Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto del 15 de abril de 2008, Rad. 1.883. Consejero Ponente: Luis Fernando Álvarez Jaramillo.

¹⁶ Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto del 15 de abril de 2008, Rad. 1.883. Consejero Ponente: Luis Fernando Álvarez Jaramillo.

art. 261). La simple declaratoria de un impedimento no tiene otro efecto distinto que someter su definición a la correspondiente Plenaria o Comisión (Ley 5ª de 1992, arts. 286 a 292), pues en materia parlamentaria no tiene ocurrencia la figura de la disolución del quórum deliberatorio”¹⁷.

Obligación del Congresista de participar cuando no ha sido aceptada la declaración de impedimento

El artículo 293 de la Ley 5 de 1992 establece que cuando el impedimento es aceptado “*el respectivo Presidente excusará de votar al congresista*”. Por el contrario, si el impedimento se rechaza, persiste en el Congresista la obligación de participar en la votación.

En este sentido se pronunció la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo al considerar, en la sentencia del 21 de julio de 2009¹⁸, que la interpretación según la cual aunque a un Congresista no se le acepte el impedimento, si por su íntima convicción se considera impedido, debe abstenerse del debate y aprobación de un proyecto de ley, **desconoce que el Congresista “tenía la obligación de participar en el trámite del aludido proyecto de ley”** en tanto “*En efecto, las jurisprudencias del Consejo de Estado y de la Corte Constitucional antes referidas reiteran que el congresista por mandato del artículo 183 numeral 2º de la Constitución Política tiene la obligación de participar en el trámite de las leyes, salvo que se le acepte impedimento.*”

Del mismo modo, en sentencia del 17 de agosto de 2010¹⁹, la Sala Plena puntualizó que la carga constitucional y legal del Congresista culmina al manifestarse el impedimento, así **quien se declara impedido no puede,**

“(…) abstenerse de participar en las sesiones pese a existir ya una decisión que no le acepta el impedimento, pues, de ser ello posible, ningún sentido tendría el procedimiento establecido para la declaratoria de impedimento y su decisión. Bastaría la consideración interna y personal de sentirse inmerso en alguna causal para justificar con ello la ausencia, lo que convertiría el procedimiento en un asunto subjetivo despojado, además, de límite alguno y de eficacia en el control de la asistencia de los miembros al Congreso.”

Dicho fallo señaló que las reglas para excusarse de participar en las sesiones no pueden ser interpretadas de forma caprichosa y así “*escapan del ámbito personal de quien esgrime*

¹⁷ Corte Constitucional, sentencia C-1040 de 2005 (M.P.: Manuel José Cepeda Espinosa, Rodrigo Escobar Gil, Marco Gerardo Monroy Cabra, Humberto Antonio Sierra Porto, Álvaro Tafur Galvis, Clara Inés Vargas Hernández)

¹⁸ Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 21 de julio de 2009, radicado No. 11001-03-15-000-2009-00042-00, C.P. Mauricio Torres Cuervo.

¹⁹ Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, M.P. Luis Rafael Vergara Quintero, sentencia del 17 de agosto de 2010, proceso con radicado No. 11001-03-15-000-2010-00087-00 (PI).

la excusa para asistir, que, por el contrario, debe acatar la decisión adoptada por sus pares, quienes se hallan legalmente investidos para resolver si aceptan o no el impedimento.”

Se insistió en que para la configuración de la causal de pérdida de investidura por violación del régimen del conflicto de intereses, se requiere que el Congresista manifieste tener un interés y haya omitido declararse impedido para participar en la decisión del asunto sometido a su consideración. En este orden se concluyó que cuando el Congresista manifiesta su impedimento *“no puede endilgársele violación al régimen del conflicto de intereses, pues como se indicó anteriormente, dicha causal se configura cuando a sabiendas de la situación de conflicto, no se manifiesta el impedimento.”*

Con posterioridad, en fallo del 29 de mayo de 2012²⁰, esta Corporación precisó que cuando la autoridad competente niega el impedimento, **esta decisión es vinculante y el Congresista debe participar en el asunto sometido a su consideración.** En efecto se manifestó en dicha providencia:

“Un cuarto evento tiene lugar cuando el congresista hace explícito el conflicto manifestando su impedimento y éste no es aceptado por el cuerpo colegiado. Bajo tales circunstancias, dicha decisión es vinculante y al congresista no le cabe otra posibilidad que hacerse parte de la actividad programada²¹. (...)

(...) En el supuesto (...) no se presenta el conflicto moral de interés pues la expresión del mismo surte el trámite normativamente establecido y permite que el competente diga si se está o no impedido de actuar. Es ello lo que ocurre cuando se niega o se acepta el impedimento correspondiente.”

Así las cosas, tanto la jurisprudencia de la Corte Constitucional como la del Consejo de Estado, ha sido reiterativa al señalar que, por mandato del artículo 183-2 de la Constitución Política, al Congresista le asiste la obligación de participar en el trámite de las leyes, salvo que se le acepte impedimento. En este sentido, el salvamento de voto el Magistrado Alfredo Beltrán Sierra dentro de la sentencia C-1041 de 2005, señaló lo siguiente:

“(...) si un congresista manifiesta que en el concurre una circunstancia constitutiva de conflicto de interés en un asunto determinado, mientras no exista pronunciamiento que acepte o rechace el impedimento, ha de abstenerse de actuar. De no ser así, esto es, si se le permitiera continuar ejerciendo su función y se le aceptara el impedimento, se llegaría entonces al absurdo de darle validez a las

²⁰ Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, M.P. Danilo Rojas Betancourt, sentencia del 29 de mayo de 2012, proceso con radicado No. 11001-03-15-000-2010-01329-00 (PI).

²¹ La jurisprudencia de esta Corporación ha sido enfática en señalar que la mera manifestación del impedimento no releva al congresista de asistir y participar en el debate, hasta que sea resuelto el mismo. Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, C.P. Mauricio Torres Cuervo, sentencia de 21 de Julio de 2009, rad. 11001-03-15-000-2009-00042-00(PI), actor: Julián Camilo Rodríguez Arias, demandado: Carlos Enrique Ávila Durán.



actuaciones que hubiere realizado con posterioridad a su declaración de impedido y antes de la decisión sobre el impedimento, lo que significaría desconocimiento palmario de lo dispuesto en el artículo 182 de la Carta, es decir, tener como legítima una actuación que riñe con la ética pública, y que por ello pugna con el servicio público y constituye afrenta al principio democrático, lo cual resulta francamente inaceptable.

Ahora bien, si el impedimento no es aceptado, resulta igualmente claro que el congresista impedido tiene no sólo el derecho, sino el deber jurídico de participar en el trámite del proyecto de que se trate. Precisamente por ello, se impone, en todos los casos en que exista un impedimento para el ejercicio de una función pública, resolverlo de manera previa a que se surta la actuación pendiente. La decisión sobre el impedimento es de previo y especial pronunciamiento. Ello significa, entonces, que el trámite del asunto sometido a su conocimiento, no puede proseguir hasta tanto se decida sobre el impedimento. Si este no prospera, se reanuda la actuación con su participación; pero si prospera, el congresista debe ser retirado en forma definitiva del conocimiento del asunto en cuestión. Así lo establece, por otra parte, de manera expresa el artículo 293 de la Ley 5 de 1992, en plena armonía con la Constitución, precepto cuyo sentido jurídico no puede ser objeto de distorsión por la claridad de su contenido normativo”.

Conflicto de interés por relaciones de parentesco con funcionarios

Otro punto controversial, que suele suscitar manifestaciones sobre conflictos de intereses, es el relativo a las relaciones de parentesco que tienen los Congresistas con personas vinculadas a Entidades públicas relacionadas con el contenido de determinada iniciativa o proposición. Sobre esta punto, conforme a los criterios de temporalidad y de particularidad, se ha pronunciado la Sala de Consulta del Consejo de Estado en los siguientes términos:

“(…) la permanencia a la fecha de los parientes de los congresistas designados en altos cargos del servicio exterior -o de la Administración pública- no constituye un interés inequívoco particular y actual, pues la participación en la discusión y votación del proyecto per se no objetiva una distorsión del ánimo que permita estructurar el conflicto. La simple existencia del parentesco no hace suponer el voto favorable del congresista al proyecto de Acto Legislativo, ni el voto favorable, por sí solo, puede entenderse que configura el conflicto de intereses. Es así, como los hechos que podrían configurar el supuesto interés son futuros, inciertos y por tanto aleatorios, supuestos que no se subsumen en la hipótesis normativa del artículo 286 de la Ley 5ª de 1992. Además, el interés derivable de los futuros resultados de la votación del proyecto, consistente en la posible permanencia de los parientes de los congresistas en el servicio exterior, tampoco sería real sino eventual, porque estaría condicionada, primero a que la reelección se concretara efectivamente y segundo a

*que el Presidente reelegido decida mantener la persona en el cargo, evento ambos de carácter futuro e incierto*²².

Así, cuando se trate de declaraciones de conflictos de interés por la posible injerencia de la decisión sobre parientes vinculados con las Entidades relacionadas con la iniciativa correspondiente, se debe prestar especial atención a cuál es la situación administrativa y de vinculación de dichas personas, así como cuál puede ser la incidencia correspondiente de la aprobación de la iniciativa, desde el punto de vista de la certeza y la inmediatez, en relación con los parientes del congresista que declara el conflicto correspondiente. En suma, dicho tipo de situaciones no comportan *per se* la causal de impedimento.

Conflicto de intereses por participación en iniciativas que impactan de manera general sobre grupos poblacionales

Dado el amplio alcance de algunas iniciativas que se someten a consideración del Congreso, se puede pensar que existen proyectos cuyo impacto recae sobre determinados estamentos o grupos de la población.

Sobre este punto, cobra importancia el concepto que emitió la Sala de Consulta del Consejo de Estado, en el marco de la tramitación del proyecto de ley sobre medidas administrativas y judiciales en favor de las víctimas del conflicto armado (hoy conocido como “Ley de Víctimas”). En dicha providencia, la Sala se pronunció en relación con la posible configuración de conflictos de intereses por parte de congresistas que pertenecen a los grupos poblacionales cobijados por dicha iniciativa legislativa, considerando lo siguiente:

“Sin dificultad se observa que esta ley comprende a un gran número de personas que, en distintas épocas y en diversos lugares del territorio nacional, fueron víctimas de violaciones a los derechos humanos y al derecho internacional humanitario, por parte de grupos armados al margen de la ley. Adicionalmente, el proyecto de ley se extiende, atribuyéndoles también el calificativo de víctimas, a las personas cercanas a las víctimas directas, siendo estas últimas las que fueron muertas o se encuentran desaparecidas en el contexto del conflicto. (...) En síntesis, el universo regulado por la ley es de tal magnitud que, casi inevitablemente, cualquiera de los congresistas podría quedar comprendido en la definición de víctima. En efecto, la ley remite a una proporción muy elevada de la población colombiana, no solo por la vasta conceptualización que el proyecto hace de la noción de víctima, sino por la generalizada extensión geográfica del conflicto y su prolongada duración a lo largo de las últimas décadas en el país.

La institución del conflicto de intereses apunta a trazar un límite entre el ejercicio legítimo de la función legislativa y el aprovechamiento de esta función por parte del congresista para obtener beneficios personales o en favor de aquellas personas allegadas que determina la ley. Así las cosas, no se presenta conflicto entre el

²² Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Consejero Ponente: Flavio Augusto Rodríguez Arce. Radicación No. 1572. Abril 28 de 2004.



interés personal del congresista y el interés general cuando la ley tiene por destinataria a la generalidad de la sociedad, en abstracto, hipótesis en la cual quedan incluidos los amplios sectores sociales que son objeto de determinadas leyes, como por ejemplo las minorías étnicas o culturales, las profesiones, los contribuyentes o, como el caso que nos ocupa, las víctimas de la violencia en Colombia. No sería razonable, por consiguiente, afirmar que por el hecho de ser abogado un congresista estaría impedido para participar en la aprobación de una ley que expida el estatuto de esa profesión; que por ser indígena estaría impedido para participar en el trámite de la ley orgánica que reglamente las entidades territoriales indígenas; que por ser propietario estaría impedido para intervenir en la discusión de una ley sobre impuesto predial; o que por encajar en la definición legal de víctima del conflicto estaría impedido para intervenir en los debates a un proyecto de ley que establece de manera general las reglas de resarcimiento a las víctimas de la violencia en Colombia. En todos estos casos, ciertamente, podría el congresista derivar de la ley en cuya discusión interviene un beneficio personal, pero no por la circunstancia de ser miembro del Congreso ni porque la ley se dirija a un grupo de personas tan restringido y exclusivo (y por tanto excluyente) que convierta al congresista en un destinatario predilecto. En los anteriores ejemplos las leyes no se dirigen a todos los colombianos sino a grupos muy significativos: los abogados, los indígenas, los propietarios de inmuebles, las víctimas del conflicto. No todos los congresistas forman parte necesariamente de estos grupos, pero por la amplitud social de dichos sectores en la nación y la generalidad de las prescripciones de la ley a ellos dirigida, normalmente algunos de los congresistas podrían quedar incluidos. Pues bien, **en estos casos no cabe la figura de conflicto de intereses, pues a pesar de que un congresista podría convertirse en destinatario de alguna de las disposiciones legales, tal hecho no obedece a que la ley busque favorecerlo directa, exclusiva y especialmente**²³.

En este orden de ideas, el escrutinio que se debe hacer en relación con proyectos de profundo alcance, como reformas constitucionales, debe pasar por examinar si efectivamente la disposición normativa discutida implica, más que el beneficio general del grupo poblacional al que pertenece el Congresista (lo cual es entendible a la luz de los postulados de la democracia representativa), un beneficio específico y particular para el congresista respectivo. Solo bajo esta segunda eventualidad, se tornaría válida la aceptación de la declaratoria de conflicto de intereses y el reconocimiento del impedimento correspondiente.

Conflicto de interés por procesos o investigaciones en contra del Congresista o de sus parientes

²³ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto del 21 de octubre de 2010 (Rad. 2042). Consejero Ponente: Augusto Hernández Becerra

Una de las discusiones más delicadas que se han suscitado en relación con los conflictos de intereses, corresponde a la discusión parlamentaria sobre iniciativas o proposiciones relacionadas con organismos, corporaciones judiciales, autoridades administrativas, etc., ante las cuales cursen procesos o investigaciones en contra de los congresistas o contra sus parientes.

Dentro de este marco, se han identificado casos representativos de diferentes posturas que se han manifestado en las Altas Cortes.

En primer lugar, se encuentra la decisión de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, que en proceso de pérdida de investidura se pronunció acerca del caso de la Representante a la Cámara Elda Lucy Contento Sanz, como consecuencia de haber incurrido, presuntamente, en conflicto de intereses por votar en la elección del Contralor General de la República llevada a cabo el 19 de agosto de 2014, fecha para la cual el hermano de la congresista, se encontraba vinculado dentro de un proceso por responsabilidad fiscal, el cual estaba en cobro coactivo. Sobre este caso, consideró el Consejo de Estado lo siguiente:

*“El interés exigido debe tener tal entidad que lleve al congresista a incurrir en un ejercicio parcializado y no transparente de sus funciones, es decir, a una actuación no signada por la correcta prestación de la función pública y la prevalencia del interés social, sino por sus propios beneficios. En tal sentido, se ha exigido que el interés debe ser **directo**, esto es, que surja automáticamente del cumplimiento de la función parlamentaria; asimismo, debe ser **particular** o, en otras palabras, radicar en cabeza del congresista o de las personas que tienen vínculos con este; **actual**, es decir, precedente y concurrente con el cumplimiento de las funciones por parte del parlamentario; **moral o económico**, lo cual pone de manifiesto que no está circunscrito al ámbito estrictamente monetario, y, por último, debe ser **real**, no hipotético o eventual. En el sub lite está probado que el 19 de agosto de 2014, cuando la congresista demandada participó y votó en el acto de elección de Contralor General de la República, sin manifestar impedimento o ser recusada, ya estaba ejecutoriado el fallo de responsabilidad fiscal en contra de su hermano y sólo quedaba pendiente el cobro de la condena impuesta en contra de este último. En efecto, la ejecutoria del fallo fiscal se produjo el 26 de mayo de 2004, es decir, diez años antes de que se realizara la elección precitada. (...) Es preciso advertir que el 26 de mayo de 2004 quedó ejecutoriado el fallo de responsabilidad fiscal proferido en contra del señor Contento Sanz, hermano de la demandada. En esos términos, difícilmente podría sostenerse que para el 19 de agosto de 2014, cuando se llevó a cabo la referida elección en cuestión, la parlamentaria tuviera un interés actual en la elección del Contralor General de la República, toda vez que para esta última fecha la responsabilidad fiscal de su hermano ya estaba definida. En otras palabras, la decisión definitiva del proceso fiscal ya se había adoptado y en firme para cuando la elección de Contralor General de la República aquí cuestionado se llevó a cabo, sin que hasta la fecha exista prueba que desvirtúe esa firmeza, razón por la cual cualquier cuestionamiento sobre la misma es una mera especulación, no es real.*

Bogotá D.C., Colombia



Una interpretación en contrario conllevaría a considerar que los parlamentarios que tuvieran familiares sancionados por los órganos de control con decisiones en firme estarían impedidos para participar en la referida elección, cuando lo cierto es que jurisprudencialmente se exige del interés su actualidad y certeza para constituya un conflicto de intereses. (...) A modo de conclusión, los fundamentos de la presente decisión se concretan así: (i) la declaratoria de responsabilidad fiscal se encontraba plenamente ejecutoriada antes de la elección; (ii) dentro del proceso coactivo tampoco podía intervenir el Contralor General de la República, en tanto la distribución de esos asuntos se lo impedía; (iii) no es posible afirmar que en efecto la demandada votó en favor del ciudadano que resultó electo, toda vez que el voto es secreto; (iv) en las condiciones expuestas, tampoco puede estructurarse un reproche en contra de la demandada por no declararse impedida, toda vez que no existían razones fundadas para pensar que estaba inmersa en un conflicto de intereses, y, finalmente, (v) los argumentos expuestos han sido recogidos por la Sala en otros asuntos que comparten características similares al aquí en estudio, en tanto no existe un interés actual y real²⁴.

El anterior criterio, expresado hace dos años, contrasta con una postura mucho más estricta que había plasmado el propio Consejo de Estado hace 16 años, en relación con la votación de asuntos por parte de un Congresista cuando versan sobre instituciones jurídicas alrededor de las cuales se adelantan investigaciones en su contra.

Así, en el caso del Representante a la Cámara Francisco Canossa Guerrero, el Consejo de Estado se pronunció sobre su pérdida de investidura por no haber manifestado el conflicto de intereses en el marco de la votación de artículos del proyecto de ley mediante el cual se tramitó el Código Penal, particularmente en lo relacionado con delitos por los cuales estaba siendo investigado por la Corte Suprema de Justicia; así como el Código de Procedimiento Penal en asuntos relacionados con las actuaciones que se adelantaban en su contra:

“Si, pues, al demandado, como se ha visto, lo afectaba la modificación contenida en el proyecto de Código Penal en relación con los delitos de injuria y calumnia, éste se sometió a debate y se produjo la correspondiente votación; si, además, obra prueba fidedigna de la asistencia de Canossa Guerrero a la sesión sin que conste que se haya ausentado o abstenido de votar, impónese afirmar que sobre el congresista demandado pesaba el deber constitucional establecido en el artículo 182 de la Carta Política y reproducido en el 286 de la Ley 5 de 1992 de hacer saber a la Corporación legislativa su situación, que moralmente lo inhibía para participar en la aprobación del proyecto mencionado, por entrar en pugna su interés personal, por el beneficio que sin duda alguna producía el nuevo artículo sobre retractación

²⁴ Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 9 de noviembre de 2016. Rad. 2015-01333-01 (PI). Consejero Ponente: Ramiro Pazos Guerrero.

(...), y el interés general que siempre debe tener cada congresista en el cumplimiento de su labor legislativa²⁵”

Existe riesgo de que se busque invocar este precedente como sustento para varias declaraciones de conflictos de intereses. Sin embargo, esta sentencia es una de las que ha utilizado los criterios más estrictos, contrastando con buena parte de la jurisprudencia que se ha desarrollado sobre la figura. Adicionalmente, como se verá más adelante, existen sentencias posteriores que han fijado otras posiciones, particularmente, para el caso específico de la votación de iniciativas de reforma constitucional.

Por lo pronto, para cerrar el panorama sobre este tema específico, vale la pena traer a colación el fallo emitido hace pocos años por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, en relación con una solicitud ciudadana de pérdida de investidura interpuesta contra el Representante a la Cámara Wilmer Ramiro Carrillo Mendoza, por su participación en el proceso de elección de Contralor General de la República, estando vinculado en un proceso de responsabilidad fiscal que se tramitaba desde dicho organismo de control. El Consejo de Estado construyó una postura bien diferente a aquella plasmada en la sentencia anteriormente referenciada, señalando lo siguiente:

“Ahora bien, en el hipotético caso de que el Contralor General conociera por competencia el proceso de responsabilidad contra el aquí accionado, el beneficio o provecho por participar y o votar en su elección, no es directo ni autónomo, como tampoco inmediato, porque para su intervención es necesario que se produzcan varios actos anteriores por parte de otro u otros funcionarios, quienes primeramente deben definir la responsabilidad fiscal del investigado, teniendo en cuenta diversas actuaciones que se soportan en hechos, pruebas y presupuestos legales para llegar a proferir una providencia favorable o desfavorable, vale decir, que no depende de la voluntad o de los intereses del servidor público, sino de lo que se demuestre en el proceso. Idéntico proceso volitivo debe seguir el Contralor General si finalmente debe resolver la alzada contra una decisión desfavorable para el investigado, quien también debe ceñirse a lo probado y a las normas que regulan la materia, lo que significa que su actuación es reglada y no libre y discrecional²⁶.”

Nótese la diferencia conceptual planteada acá, donde se reconoce el *alea* del trámite sancionatorio que se adelanta en contra del Congresista, definiendo así una separación de los elementos de realidad y actualidad que se deben observar para la configuración del conflicto de intereses. Así, no toda decisión sobre una elección o institución relacionados con investigaciones y procesos adelantados en contra de los congresistas comporta, *per se*, configuración de conflicto de intereses, toda vez que se debe acreditar que la decisión respectiva comportará un beneficio particular, cierto y directo sobre el parlamentario.

²⁵ Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia de 14 de mayo de 2002. Rad. 2001-00211. Consejero Ponente: Nicolás Pájaro Peñaranda.

²⁶ Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 20 de octubre de 2015. Rad. 2014-03169-00. Consejero ponente: Gerardo Arenas Monsalve

Particularidades sobre el conflicto de interés en la discusión sobre proyectos de Acto Legislativo

Ahora bien, sin perjuicio de las discusiones presentadas hasta este punto, vale la pena tener en cuenta que tanto la Corte Constitucional como el Consejo de Estado han esbozado unas consideraciones específicas en relación con el tema de los conflictos de intereses a la luz de la participación de los congresistas en el trámite y votación de iniciativas de reforma constitucional (proyectos de acto legislativo).

Sobre este asunto, cobra importancia la sentencia proferida por la Corte Constitucional en el marco de la reforma constitucional por medio de la cual se introdujo la reelección presidencial (Acto Legislativo 02 de 2004), donde se suscitó la discusión sobre la posible infracción del régimen de conflicto de intereses por parte de los Congresistas que votaron esta iniciativa. Mediante sentencia C-1040 de 2005, la Corte Constitucional abordó esta situación y fijó un análisis específico sobre los presupuestos para la configuración de conflictos de intereses frente a proyectos de Acto Legislativo, en los siguientes términos:

“Para esta Corporación, al igual que lo ha sostenido el Consejo de Estado, al pronunciarse sobre demandas de pérdida de investidura de congresistas, la regla general es que no cabe plantear impedimentos o recusaciones por conflicto de intereses con motivo del trámite de una reforma constitucional; estas figuras únicamente son procedentes en casos excepcionales en los que aparezca claramente demostrada la existencia de un interés privado concurrente en cabeza de un miembro del Congreso. Ello ocurre -en esencia- por las siguientes razones.

En primer lugar, porque como se explicó con anterioridad, para que exista un conflicto de intereses, es necesario demostrar que la participación del congresista en el trámite legislativo le reporta un beneficio particular, directo e inmediato (Ley 5ª de 1992, art. 286). De manera que pueda confrontarse el interés general al cual se encuentra obligado por razón de sus funciones, y el interés particular o privado que pretende obtener con su participación en el proceso legislativo, logrando con ello una posición especial de desigualdad no sólo en relación con los demás parlamentarios sino frente a todos los ciudadanos en general. Como por regla general las reformas constitucionales afectan por igual a todos los colombianos, independientemente de su condición o no de parlamentario, es inusual que algún congresista se encuentre particularmente privilegiado o perjudicado por un acto legislativo, y que, por lo mismo, de él se predique un conflicto de intereses.

En segundo término, porque no se deben confundir, de un lado, los intereses políticos -inevitables en el ámbito parlamentario y sobre todo cuando se trata de reformar la Constitución- los cuales pueden concurrir con los intereses generales, con los denominados intereses meramente privados que, de otro lado, sí están



excluidos por la figura del conflicto de intereses -tales como los intereses económicos particulares del congresista o los intereses meramente personales y subjetivos de orden no político-. **De admitirse que los intereses políticos a favor o en contra de una reforma constitucional inhiben a los congresistas de participar en su tramitación, muchas normas de la Carta se tornarían irreformables o pétreas**, como por ejemplo todas las normas sobre el Congreso de la República, las elecciones, los partidos, la relación entre el gobierno y la oposición y las entidades territoriales. En estos temas fundamentales para la actividad política, todos los congresistas tienen algún interés político, a favor o en contra de un cambio, lo mismo que cualquiera de los candidatos que les siguen en la lista de elegidos al Congreso. **Aplicar entonces las reglas del conflicto de intereses a una reforma constitucional por razón del móvil político que envuelve su trámite, como ocurre con el acto legislativo sometido a revisión, implicaría en la práctica enervar el poder de reforma reconocido al Congreso de la República en la Constitución, contrariando el principio de la no intangibilidad de sus disposiciones, en los términos previstos en esta providencia.**

En tercer lugar, porque el Acto Legislativo No. 02 de 2004, por sí mismo, no garantiza la continuidad del actual Presidente de la República como máxima autoridad de la Rama Ejecutiva del poder público. **De suerte que, para que exista un conflicto de intereses en la votación y deliberación de dicha reforma constitucional, como ocurre con la mayoría de ellas, es necesario que se surtan varios hechos difícilmente anticipables y de los cuales depende que la reforma en realidad tenga incidencia sobre la vida de un congresista o de sus familiares, como por ejemplo, que se profieran las leyes que la desarrollan, que se surta la aplicación de la misma, o que se adopten las decisiones políticas que conduzcan a poner en riesgo la objetividad y transparencia de un congresista; circunstancias que, entre otras, impiden calificar el interés de un parlamentario como directo e inmediato, y por ello, constitutivo de conflicto de intereses.**

(...)

Ahora bien, la anterior regla general no obsta para que en eventos excepcionales se pueda dar el caso de que una reforma constitucional genere un conflicto de intereses para ciertos congresistas, porque los beneficios o perjuicios que de ella se derivan puedan llegar a ser de naturaleza directa, inmediata y extraordinaria”.

En los anteriores términos, la Corte Constitucional desarrolló una especie de criterio restrictivo, aplicable por parte del Juzgador, en relación con la interpretación sobre las normas que orientan la determinación de los conflictos de intereses, en tratándose de iniciativas de reforma constitucional. En este orden de ideas, teniendo en cuenta la naturaleza y la connotación de los proyectos de acto legislativo, se exige una mayor rigurosidad para determinar cómo estas modificaciones tienen una incidencia particular y directa, que ponga en una situación clara de ventaja a un Congresista en comparación con la sociedad en general, toda vez que las normas Constitucionales tienen una incidencia sobre toda la población colombiana.

Esta posición también ha sido acogida por el Consejo de Estado, como bien se refleja en sentencia emitida por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, en el marco de la pérdida de investidura solicitada con relación al Representante a la Cámara Telésforo Pedraza Ortega al establecerse que no incurrió en conflicto de intereses por haber participado en el debate del Acto Legislativo 1 de 2009, que permitió a los congresistas cambiar de partido por un lapso de dos meses, y haberse pasado del partido de la U al partido Conservador Colombiano.

“La Sala considera que no existe relación directa entre la aprobación del párrafo que permitió a los congresistas cambiar de partido -así como a los demás miembros de corporaciones públicas-, por un lapso de dos meses, y su traslado efectivo, por las siguientes razones:

De un lado, porque al momento de aprobarse el artículo no quedó demostrado que el demandado hubiera considerado la posibilidad de servirse de esa disposición para favorecerse personalmente, de allí que se desconoce si para ese instante existía el conflicto de intereses. En esta línea de pensamiento, la utilización efectiva de la posibilidad que creó el Acto Legislativo No. 1 de 2009 es posterior a la norma, y de hecho muchos congresistas -se sabe bien- no hicieron uso de ella. Se trata, no cabe duda, de una razón subjetiva que se desconoce si parcializó al funcionario –aunque está probado que efectivamente se cambió de partido político-, como para inhabilitarlo para participar del proceso de toma de decisiones con la ecuanimidad, ponderación y desinterés que la norma moral y la norma legal exigen. De otro lado, tampoco se configuró el conflicto de intereses porque la posibilidad que cuestiona el actor no era exclusivamente aplicable al congresista demandado, sino a los miembros del Congreso, por ello es que todos tuvieron la oportunidad de cambiar de partido, desapareciendo con esta circunstancia la existencia de un beneficio particular. Como si fuera poco, no sólo se trató de una oportunidad al alcance de los congresistas, sino que lo fue de todos los integrantes de las corporaciones públicas de elección popular del país –concejos, asambleas y juntas administradoras locales-, de manera que no se trató de una medida de alcance particular sino general. Esta perspectiva del tema también excluye la existencia de un conflicto de intereses, porque la oportunidad que concedió la norma constitucional trascendió la esfera personal del demandado, y se extendió a los cuerpos colegiados de elección popular. En tercer lugar, tampoco se configuró el conflicto de intereses, porque la norma aprobada con participación del demandado es de naturaleza constitucional, y la Corte tiene establecido que la participación en su trámite legislativo no hace incurrir en conflicto de intereses a los congresistas que la deben votar –sentencia C-1040 de 2005-. (...) En estos términos, para la Sala el caso sub iudice se enmarca en la doctrina expresada en esta providencia, lo que la releva de hacer más anotaciones de las que la Corte expresó²⁷.

²⁷ Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 12 de abril de 2011. Rad. 2010-001325-00 (PI). Consejero Ponente: Enrique Gil Botero.

Por último, cabe anotar que se ha evidenciado tal impacto y vigencia de los criterios fijados en la sentencia C-1040 de 2005 de la Corte Constitucional, que en una sentencia emitida en 2016 la Sala Plena del Consejo de Estado, dentro de una solicitud de pérdida de investidura tramitada contra el Senador Iván Cepeda Castro por el posible conflicto de intereses en el marco de las proposiciones formuladas para un debate de control político; trajo a colación el texto de la mencionada providencia de la Corte Constitucional, no solo aceptándola como un precedente que se debe observar dentro de los trámites de pérdida de investidura, sino haciendo un llamado a expandir sus alcances, además de lo que se planteó en relación con la tramitación de proyectos de acto legislativo, expandiéndolo al ejercicio de las funciones de control político:

“A fortiori, lo dicho por la Corte Constitucional también debe predicarse de la trascendental función del Congreso relacionada con el control político sobre el gobierno y la administración. Además, porque dicho control no implica decisión o votación alguna, lo cual está especialmente consagrado en el artículo 16 de la Ley 144”²⁸.

En este sentido, esta jurisprudencia es la que cobra mayor importancia dentro del trámite de proyectos de acto legislativo como el de reforma constitucional a la justicia, siendo importante transmitir a los congresistas, no solo los puntos que se trataron en la sentencia C-1040 de 2005, sino su incidencia sobre los criterios interpretativos desarrollados por el Consejo de Estado en ejercicio de sus funciones de juzgamiento por pérdida de investidura, siendo quizá este último el escenario que mayores preocupaciones genera en relación con el ejercicio del voto por parte de los Parlamentarios.

CONCLUSIONES

De conformidad con el análisis realizado, se llega a las siguientes conclusiones, sustentadas sobre la normativa y la jurisprudencia abordada en este documento:

- La aceptación del conflicto de intereses, como causal de impedimento, únicamente inhabilita al Congresista para discutir y votar los temas relacionados con la causal, y no necesariamente la totalidad de la iniciativa legislativa o de acto legislativo.
- El hecho de tener investigaciones en contra, directamente contra el Congresista o contra sus familiares, no comporta necesariamente causal de conflicto de interés cuando se tramitan iniciativas legislativas o de actos legislativos que aborden temas procedimentales o de competencias, toda vez que no son asuntos que estén

²⁸ Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 9 de noviembre de 2016. Rad. 2014-03117-00 (PI). Consejero Ponente: William Hernández López.

llamados a incidir sobre el fondo de los resultados a los que lleguen dichas investigaciones.

- La jurisprudencia ha establecido un régimen mucho más restrictivo para la procedencia de los impedimentos por conflictos de intereses dentro de la tramitación de Proyectos de Acto Legislativos, teniendo en cuenta el carácter general que estos tienen y la difusa posibilidad de que una reforma constitucional se establezca para incidir de manera inmediata y directa sobre intereses particulares de los Congresistas.
- En suma, la tramitación de iniciativas como una reforma constitucional a la justicia es prácticamente ajena a la configuración de conflictos de intereses, en atención al carácter general de las enmiendas constitucionales, así como a los criterios definidos en relación con la inexistencia automática de impedimento por tener investigaciones en contra del Congresista o de sus familiares.