

**HONORABLES MAGISTRADAS Y MAGISTRADOS  
CORTE CONSTITUCIONAL**

**E. S. D**

*Ref.: Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 1° (parcial) de la ley 2003 de 2019, “Por el cual se modifica parcialmente la Ley 5 de 1992 y se dictan otras disposiciones”, por vulnerar los artículos 1°, 2, 3, 40, 93, 107, 109, 123, 133, 151 y 182 de la de la Constitución Política.*

**REINALDO VILLALBA VARGAS**, Presidente de la Corporación Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo organización no gubernamental dedicada a la defensa y promoción de los derechos humanos; **YESSIKA HOYOS MORALES** y **JUAN DAVID ROMERO PRECIADO**, abogada y abogado de la misma Corporación; y **ARMANDO NOVOA GARCÍA**, abogado en ejercicio y ex magistrado del Consejo Nacional Electoral; identificados todos como aparece al pie de nuestras respectivas firmas, mayores de edad, domiciliados y residentes en la ciudad de Bogotá D.C., obrando en nombre propio, en ejercicio de la facultad contemplada en el numeral 6° del artículo 40 de la Constitución Política, ejercemos ante ustedes la siguiente ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD, de conformidad con el numeral 4° del artículo 241 de la Constitución, en contra del literal (e) del artículo 1° de la ley 2003 de 2019, el cual modifica el artículo 286 de la Ley 5° de 1992.

**I. COMPETENCIA**

La Honorable Corte Constitucional es competente para conocer de esta demanda en virtud del numeral 4° del artículo 241 de la Constitución Política, ya que la norma demandada hace parte de una ley de la República.

**II. AUSENCIA DE COSA JUZGADA**

Hasta la fecha, el literal (e) del artículo 1° de la Ley 2003 de 2019, cuya constitucionalidad se impugna a través de la presente demanda, no ha sido objeto de una acción pública de inconstitucionalidad que pudiera dar lugar a un pronunciamiento de la Corte Constitucional. Por esto, frente a la disposición acusada no ha operado el fenómeno de la cosa juzgada constitucional.

### **III. NORMA DEMANDADA**

A continuación, se transcribe y subraya el texto del literal (e) del artículo 1° de la Ley 2003 de 2019, el cual es objeto de la presente demanda:

LEY 2003 DE 2019

(Noviembre 19)

Por el cual se modifica parcialmente la Ley 5 de 1992 y se dictan otras disposiciones.

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

DECRETA:

ARTÍCULO 1° El artículo 286 de la Ley 5 de 1992 quedará así:

ARTÍCULO 286. Régimen de conflicto de interés de los congresistas. Todos los congresistas deberán declarar los conflictos de intereses que pudieran surgir en ejercicio de sus funciones.

(...)

Para todos los efectos se entiende que no hay conflicto de interés en las siguientes circunstancias:

e) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo que tratan sobre los sectores económicos de quienes fueron financiadores de su campaña siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual para el congresista. El congresista deberá hacer saber por escrito que el artículo o proyecto beneficia a financiadores de su campaña. Dicha manifestación no requerirá discusión ni votación.

### **IV. NORMAS CONSTITUCIONALES VIOLADAS**

La norma que se demanda mediante la presente acción de inconstitucionalidad viola los siguientes preceptos de la Constitución Política de 1991: artículo 1° de la C.P; artículo 2 de la C.P; artículo 3 de la C.P; artículo 40 de la C.P; artículo 93 de la C.P; artículo 107 de la C.P; artículo 109 de la C.P; artículo 123 de la C.P; artículo 133 de la C.P; artículo 151 de la C.P; y artículo 182 de la C.P.

### **V. SÍNTESIS DE LA DEMANDA**

La presente acción de inconstitucionalidad se dirige contra el literal (e) del artículo 1° de la Ley 2003 de 2019, el cual habilita a los congresistas a participar, discutir y votar proyectos de ley y de acto legislativo que versen sobre los sectores económicos que financiaron sus campañas, sin que ello se considere como un conflicto de intereses, excepto cuando haya un beneficio privado, actual y directo para los y las congresistas. Esta norma contraviene varios postulados de la Constitución Política, por lo que se solicitará a la Corte Constitucional declarar su inexequibilidad.

En primer lugar, se argumentará que la norma acusada viola el principio democrático que irradia la carta política, así como también contraviene los fines esenciales del Estado, al permitir que los intereses de sectores económicos interfieran en el debate legislativo. Dicha interferencia altera la cláusula de prevalencia del interés general sobre el particular, así como también desconoce el carácter pluralista del Estado, habilitando que las discusiones y votaciones sobre proyectos de ley y de acto legislativo se vean permeadas por intereses particulares, sin que ello se considere como un interés conflictivo para el congresista, lo cual atenta contra el espíritu democrático de la carta política.

En segundo lugar, se sustentará que la norma demandada desconoce el derecho fundamental a una representación política efectiva, al impedir que los congresistas, en desarrollo de su función legislativa, representen efectivamente al pueblo que los eligió y al impedir que la ciudadanía ejerza un control político efectivo sobre los congresistas en quienes delegó el ejercicio del poder político. En este cargo se señalará que el pueblo mantiene su soberanía en la relación que existe entre representados y representantes, y en virtud de ello tiene el derecho a que sus representantes respondan a los intereses generales y no a los de sectores económicos, y a mantener sobre ellos un debido control. Al no considerar como conflictiva la relación que existe entre los congresistas y sus financiadores privados, la norma impide estos dos supuestos, deviniendo en inconstitucional.

En tercer lugar, se alegará que el precepto acusado desconoce el régimen constitucional de los servidores públicos, los principios que orientan la función pública y el principio de representación política, al permitir que los congresistas, como representantes del pueblo y en ejercicio de sus funciones legislativas, no estén al servicio de la comunidad y del Estado, no propendan por los principios de la justicia y bien común y no respeten los principios de igualdad, moralidad, eficacia e imparcialidad que rigen la función pública. Al disminuir el régimen del conflicto de intereses, la norma acusada impide que los congresistas cumplan con sus funciones de representantes políticos del pueblo.

En cuarto lugar, se demostrará que la norma demandada atenta directamente contra el régimen de conflicto de intereses, el cual tiene raigambre constitucional y está orientado a que, en desarrollo de la función legislativa, los congresistas persigan el interés público y no el interés privado, impidiendo con ello prácticas de corrupción. Teniendo en cuenta que el precepto acusado establece que sí se considerará que hay un conflicto de intereses –siempre y cuando el beneficio que se reporte para el congresista que se enfrenta a una iniciativa legislativa sobre el sector económico que lo financió sea particular, directo y actual– este cargo analizará cómo, a la luz de las dinámicas legislativas actuales, dichos requisitos hacen nugatoria la finalidad de este régimen constitucional.

Finalmente, en quinto lugar, se sustentará que la norma demandada desconoce que tanto los partidos y movimientos políticos como sus integrantes deben organizarse de manera democrática y en plena observancia de los principios constitucionales de transparencia y moralidad, entre otros fijados por el constituyente. Asimismo, se señalará que la norma ignora que constitucionalmente se ha estatuido un sistema de financiación política y

electoral de naturaleza mixta con unos límites que propenden por la exclusión y el reproche de los fines antidemocráticos que pueda albergar la financiación privada de campañas.

A continuación pasamos a exponer cada uno de los cargos mencionados anteriormente. Para ello, en cada cargo señalaremos las normas constitucionales que consideramos violadas, desarrollaremos el concepto de la violación de dichas normas y finalmente proporcionaremos algunas conclusiones.

## **VI. CARGOS CONTRA LA NORMA DEMANDADA**

### **1. PRIMER CARGO: LA NORMA ACUSADA VIOLA PRINCIPIOS Y FINES ESENCIALES DEL ESTADO RELACIONADAS CON EL PRINCIPIO DEMOCRÁTICO.**

#### **1.1. Normas violadas**

En este cargo se demostrará que la norma demandada vulnera el artículo 1º de la C.P, el cual reconoce que son principios fundamentales del Estado el ser una república democrática y pluralista, fundada en la prevalencia del interés general, y el artículo 2 de la C.P, el cual reconoce que son fines esenciales del Estado servir a la comunidad, promover la prosperidad general y asegurar la vigencia de un orden justo.

#### **1.2. Concepto de la violación**

El literal (e) del artículo 1º de la Ley 2003 de 2019 se refiere a una circunstancia en la que los congresistas no incurrir en conflicto de intereses y, por consiguiente, están habilitados a participar, discutir y votar proyectos de ley o acto legislativo: cuando discutan iniciativas legislativas relacionadas con los sectores económicos que financiaron su campaña electoral. De esta manera, la norma habilita directamente que los congresistas puedan favorecer los intereses particulares de quienes contribuyeron a que pudieran acceder a sus cargos de representación política, mediante la votación favorable a dichos intereses.

La norma parte de dos supuestos, uno de los cuales es acertado y otro equivocado. El primer supuesto es que existe un interés entre el congresista que fue elegido gracias a la financiación de determinado sector económico, por un lado, y un proyecto de ley o acto legislativo que aborde dicho sector económico, por otro lado. Este supuesto es acertado en tanto reconoce que los fines de la financiación de campañas con dineros privados están orientados, justamente, a buscar que el interés del privado tenga incidencia en corporaciones de elección popular como el Congreso. El precepto demandado no hace otra cosa que reconocer dicha realidad e incluirla dentro de las causales que contemplan la existencia de dichos intereses, aunque no lo considere conflictivo, y lo reconoce al indicar que el congresista “*deberá hacer saber por escrito que el artículo o proyecto beneficia a financiadores de su campaña*”.

El segundo supuesto del literal demandado consiste en que el interés que existe entre la iniciativa legislativa sobre un sector económico y el congresista que fue financiado por dicho sector no representa un conflicto para el congresista, y por ello no haría parte del régimen de conflicto de intereses que la norma reglamenta. El supuesto es equivocado, pues el conflicto que existe es innegable, ya que permite y habilita la intromisión de determinados intereses privados en el debate democrático que se da en el seno del Congreso. Esto atenta contra el carácter democrático y pluralista de la carta política, va en contravía de la cláusula de prevalencia del interés general sobre el interés particular y desvía los fines del Estado, los cuales deben estar orientados al servicio a la comunidad, la prosperidad general y la vigencia de un orden justo, tal como pasamos a exponer.

**1.2.1. La norma acusada reduce la aplicación del principio democrático al permitir que los congresistas puedan favorecer intereses de particulares en su actividad legislativa.**

De acuerdo con el artículo 1° de la Constitución Política, Colombia es una república democrática, participativa y pluralista. De esta cláusula y de otras complementarias<sup>1</sup> se desprende el principio democrático, el cual es esencial en el ordenamiento jurídico colombiano. De acuerdo con la jurisprudencia de la Corte Constitucional, este principio tiene un significado, unas implicaciones y unas características, todas las cuales son relevantes para demostrar la inconstitucionalidad de la norma acusada.

Frente al significado del principio democrático, la Corte ha establecido que puede ser definido como fuente de legitimidad, como fundamento de derechos y obligaciones y como expresión de las reglas de funcionamiento y toma de decisiones. Así se ha referido a estas tres cuestiones : “(i) *fuentes de legitimidad, en tanto sirve de justificación del poder político ejercido por los diferentes órganos; (ii) fundamento de derechos y obligaciones, dado que reconoce y tutela los derechos de participación de los individuos y la sociedad en la conformación y control del poder político e impone deberes de respeto y protección al Estado y a los particulares; y (iii) expresión de reglas de funcionamiento y toma de decisiones, toda vez que determina la forma en que tal poder opera democráticamente y los ámbitos en los que su aplicación puede exigirse*”<sup>2</sup>.

En cuanto a las implicaciones del carácter democrático de la Constitución Política, la Corte ha establecido que son, al menos, cuatro: la primera consiste en que el pueblo es poder supremo y, por ello, es el origen del poder público; la segunda es que, en virtud de lo anterior, el pueblo crea el derecho al que se subordinan los órganos del Estado a través de sus representantes o directamente; la tercera es que, mediante las elecciones, el pueblo decide sobre la conformación de los órganos mediante los cuales se expresa el poder público; la cuarta y última implica que el pueblo interviene y controla el poder público<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Artículos 1°, 2, 3, 40 y 209 de la Constitución Política.

<sup>2</sup> Corte Constitucional, sentencia C-018 de 2018, expediente RPZ-004 (4 de abril). M.P. Alejandro Linares Cantillo.

<sup>3</sup> Corte Constitucional, sentencia C-379 de 2016, expediente PE-045 (18 de julio). M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

Finalmente, en cuanto a las características del principio democrático, la Corte ha establecido que este se caracteriza por ser esencial, transversal, universal y expansivo. Es esencial por cuanto es una “*condición necesaria para la vigencia del Estado constitucional*”<sup>4</sup>. Es transversal por cuanto está “*incorporado como un imperativo de la Constitución en su conjunto, cobijando distintas instancias regulativas de la misma*”<sup>5</sup>. Es universal porque comprende diferentes escenarios, procesos y lugares y porque debe afectar la distribución, control y asignación del poder social. Es expansivo porque conquista progresivamente nuevos ámbitos y profundiza su vigencia.

Por otro lado, de acuerdo con la sentencia C-089 de 1994, la cual fundó una línea jurisprudencial relacionada con el carácter democrático de la Carta Política, el principio democrático es un parámetro de constitucionalidad. Así lo expresó la Corte en la referida sentencia cuando estableció que dicho principio es: “*una pauta inapreciable para resolver dudas o colmar lagunas que puedan surgir al examinar o aplicar un precepto. En efecto, a la luz de la Constitución la interpretación que ha de primar será siempre la que realice más cabalmente el principio democrático, ya sea exigiendo el respeto a un mínimo de democracia o bien extendiendo su imperio a un nuevo ámbito*”<sup>6</sup> (subrayado fuera del texto).

Partiendo de las anteriores consideraciones, una interpretación que considere que no hay conflicto de intereses para el congresista cuando participa, discute o vota proyectos de ley o de acto legislativo que favorezcan al sector privado que financió o realizó aportes económicos a su campaña así no implique un beneficio directo y actual, no realiza el principio democrático y, por el contrario, lo disminuye, excluyéndolo incluso del ámbito al que por esencia pertenece: el poder legislativo. En esta medida, el precepto demandado resulta inconstitucional pues no respeta el significado del principio democrático, en tanto si el carácter democrático de la Carta Política es la fuente de legitimidad del poder público, y de acuerdo con la norma demandada se permite que dicho poder, en una de sus ramas, se pueda desviar para el beneficio de intereses privados, dicha legitimidad se disminuye; en otras palabras, se da la inconstitucionalidad de la norma debido a que el principio democrático, definido como las reglas de funcionamiento para la toma de decisiones, se ve alterado o por la aplicación de la norma demandada porque esta permite beneficiar la toma de decisiones que no consultan el bien común sino el bienestar privado.

El literal (e) de la Ley 2003 de 2019 también resulta inconstitucional al cambiar la estructura en la que se basan las implicaciones del principio democrático, las cuales resaltan el lugar del pueblo en el origen del poder público y la decisión sobre su conformación. Al favorecer la intromisión de intereses particulares en el debate democrático que debe tener lugar en el Congreso de la República, se desconoce el lugar central que tiene el pueblo como origen mismo de la rama legislativa, para favorecer el lugar de grupos de interés tales como los sectores económicos. Finalmente, el precepto demandado también es contrario a

---

<sup>4</sup> Ibid.

<sup>5</sup> Ibid.

<sup>6</sup> Corte Constitucional, sentencia C-089 de 1994, expediente P.E.-004 (3 de marzo), M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz; Corte Constitucional, sentencia C-379 de 2016, expediente PE-045 (18 de julio). M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

la Carta Política por cuanto desconoce las características del principio democrático, pues en lugar de considerar la democracia como parte esencial del debate legislativo y en lugar de propender por ampliarla y extenderla, el literal demandado buscó limitar su espectro en un texto tan importante como es el Reglamento del Congreso (Ley 5 de 1992), y en un aspecto tan central para garantizar la prevalencia del interés general como es el régimen de conflicto de intereses.

Es importante recordar que el precepto demandado hace parte de la Ley 2003 del 2019, la cual buscó modificar el artículo 286 de la Ley 5 de 1992 con el fin de dotar de mayor claridad la figura del conflicto de intereses. Si este era el propósito del legislador, era su deber, en virtud de las características del principio democrático, buscar la transversalización y expansión de la democracia al regular el régimen de intereses. La norma falla al desconocer que cuando salen iniciativas legislativas que pretenden beneficiar a sectores económicos que beneficiaron la campaña electoral de congresistas que fueron electos, estos están muy propensos a favorecerlas. Puede que no se termine de saber si este comportamiento resulte de la creencia ideológica de la persona o si quiere asumir la causa de su financiador como propia, pero este tipo de dudas son precisamente las que un régimen de conflicto de intereses prevé, para que de la votación de las distintas iniciativas salga un ejercicio democrático puro y no uno sesgado que permita disminuir y contraer el principio democrático.

### **1.2.2. La norma demandada desconoce el carácter pluralista de la Carta Política, viola la cláusula general de prevalencia del interés general sobre el particular y desvía los fines del Estado.**

Al carácter democrático de la Carta Política se añaden otros de igual valor e íntimamente relacionados con el principio democrático, siendo uno de ellos el carácter pluralista del Estado Social de Derecho. De acuerdo con la Corte Constitucional, el pluralismo político supone *“la necesidad de incorporar al debate democrático las diferentes tendencias ideológicas existentes en la sociedad, al igual que las distintas vertientes de identidad social y comunitaria, entre ellas las derivadas de perspectivas de género, minorías étnicas, juventudes, etc.”*<sup>7</sup> En este sentido, el carácter plural de la Carta Política se puede definir en oposición al unanimismo, en la medida en que apuesta por el respeto de la multiplicidad y heterogeneidad de visiones existentes en la sociedad. El carácter plural de la Constitución le otorga legitimidad a distintos puntos de vista y promueve la participación en política de diversas propuestas, lo cual *“supone la aceptación de las reglas fijadas para tornar viable esa expresión y hacerla accesible a todos”*<sup>8</sup> (subrayado fuera del texto). En virtud de lo anterior, de acuerdo con la Corte, *“en los estados contemporáneos la voz del pueblo no puede ser apropiada por un solo grupo de ciudadanos, así sea mayoritario, sino que surge*

---

<sup>7</sup> Corte Constitucional, sentencia C-018 de 2018, expediente RPZ-004 (4 de abril). M.P. Alejandro Linares.

<sup>8</sup> Corte Constitucional, sentencia C-141 de 2010, expediente CRF-003 (26 de febrero). M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

de los procedimientos que garantizan una manifestación de esa pluralidad<sup>9</sup> (subrayado fuera del texto).

Los partidos políticos son una de las formas en las que dicha pluralidad se manifiesta. De hecho, el carácter pluralista de la Carta tiene una incidencia en la estructura de estas organizaciones, pues de dicho carácter se deriva su obligación de propiciar procesos de democratización interna (art. 107 C.P). Ello es así porque los partidos políticos y sus integrantes cumplen con la función de canalizar exigencias ciudadanas frente al gobierno nacional y frente al Estado, en tanto mecanismo de participación política que representa la pluralidad de voces en una sociedad.

La norma demandada desconoce este carácter pluralista de la Constitución en doble vía: por un lado, al impedir que sea el debate ideológico el que impere en la discusión de un proyecto de ley o de acto legislativo, favoreciendo, que el debate esté orientado por los intereses particulares de quienes financiaron las campañas electorales de los congresistas, lo cual altera el pluralismo que debe imperar en un escenario como el Congreso de la República. Allí debe primar la diferencia y diversidad de ideas y no la defensa de intereses de particulares, tal como habilita la norma demandada. Por otro lado, la norma demandada desconoce el pluralismo de la Constitución al alterar el régimen de conflicto de intereses que, como tal, contiene unas reglas que son las que permiten o impiden la participación de un congresista en la votación de determinado proyecto de ley; es decir, la norma altera las reglas que permiten que la expresión plural de voces sea posible, pues habilita que el congresista no deba declararse impedido en esa particular circunstancia.

Otro principio íntimamente relacionado a la democracia que impregna la Carta Política es el principio de prevalencia del interés general en el cual se funda el Estado. De acuerdo con la Corte Constitucional, el interés general es un valor general y abstracto, cuyo contenido debe verificarse en cada caso concreto para armonizarlo con derechos de particulares<sup>10</sup>. Asimismo, el interés general constituye un límite al margen de configuración que tiene el legislador en ciertas materias. Una de dichas materias, según ha reconocido la Corte Constitucional, es la contratación estatal, dada su importancia en el ordenamiento jurídico para el cumplimiento de las funciones del Estado<sup>11</sup>. En ese sentido, ha dicho la Corte que el legislador “*no puede regular el contrato estatal sin tener en cuenta en dicha tarea el interés general*”<sup>12</sup>. De esta manera, el interés general orienta y a la vez limita las facultades del legislativo al momento de abordar ciertas temáticas especialmente relevantes.

De manera análoga a la contratación administrativa, el reglamento del Congreso es un pilar central para el funcionamiento de una de las tres ramas del poder público, pues fija, entre otras, las pautas bajo las cuales se rige la función legislativa y a los congresistas como

---

<sup>9</sup> Corte Constitucional, sentencia C-018 de 2018, expediente RPZ-004 (4 de abril). M.P. Alejandro Linares Cantillo.

<sup>10</sup> Corte Constitucional, sentencia C-053 de 2001, expediente D-3099 (24 de enero). M.P. Cristina Pardo Schlesinger (e).

<sup>11</sup> Corte Constitucional, sentencia C-207 de 2019, expediente D-12877 (16 de mayo). M.P. Cristina Pardo Schlesinger.

<sup>12</sup> *Ibíd.*

servidores públicos. En el marco del Estado Social de Derecho, los servidores públicos están al servicio del interés general, tal como se profundizará en el tercer cargo, lo que implica que la regulación de la actividad de los congresistas tiene unos límites que no son otros que la satisfacción de dicho interés. Tal como lo ha reconocido la Corte, **la búsqueda del interés general es la condición de legitimidad de las autoridades públicas**, a la vez que es el límite al ejercicio de sus funciones<sup>13</sup>. En este sentido, es un parámetro para establecer la constitucionalidad de las normas que lo regulan<sup>14</sup>.

Tomando ello como base, el literal (e) de la Ley 2003 de 2019 es inconstitucional, pues la defensa del principio del interés general no es solo el fin que debe perseguir el reglamento del Congreso sino su base misma. Por ello, al **habilitar la interferencia de intereses privados en la función legislativa de los congresistas**, el precepto demandado viola la cláusula de prevalencia del interés general sobre el particular, pues en este caso concreto, referido a la relación entre congresistas y los sectores económicos que financian sus campañas, no nos encontramos ante *derechos* particulares –frente a los que se podría realizar un ejercicio de ponderación– sino ante *intereses* particulares que, en el caso del debate democrático que se espera del Congreso, deben ceder al interés general que orienta la actividad legislativa.

En ese marco, es importante resaltar que el concepto de interferencia ha ganado relevancia a propósito de las prácticas corporativas que inciden negativamente en la puesta en marcha de políticas públicas orientadas a la garantía de los derechos humanos, en especial frente a medidas relacionadas con la salud pública. La interferencia corporativa refiere a las acciones adelantadas por empresas, compañías, gremios, industrias u otro tipo de agentes privados, cuyo objetivo es obstaculizar, entorpecer, bloquear, dilatar, socavar o desvirtuar, la toma de decisiones en política pública orientadas a la garantía de los derechos humanos o la defensa del interés general. Este concepto ha tenido un especial desarrollo a propósito de la toma de decisiones en materia de salud pública, como lo ha señalado la Organización Mundial de la Salud (OMS). En el Preámbulo del Convenio Marco de la OMS para el Control del Tabaco, se indica que “la necesidad de mantener la vigilancia ante cualquier intento de la industria del tabaco de socavar o desvirtuar las actividades de control del tabaco, y la necesidad de estar informadas de las actuaciones de la industria del tabaco que afecten negativamente a las actividades de control del tabaco”<sup>15</sup>. Dicho organismo internacional ha planteado que hay un conflicto fundamental entre los intereses particulares de algunas industrias como la tabacalera, y los intereses públicos que dirigen la concepción

---

<sup>13</sup> Corte Constitucional, sentencia C-053 de 2001, expediente D-3099 (24 de enero). M.P. Cristina Pardo Schlesinger (e).

<sup>14</sup> Así lo ha argumentado la Corte Constitucional frente a las normas que regulan la contratación administrativa, como hizo en la sentencia C-207 de 2019, expediente D-12877 (16 de mayo). M.P. Cristina Pardo Schlesinger.

<sup>15</sup> Convenio Marco de la OMS para el Control de Tabaco, disponible en <https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/42813/9243591010.pdf?sequence=1>

de las políticas de salud pública, de ahí que haya exigido medidas de transparencia y control a las acciones de la industria del tabaco<sup>16</sup>.

En Colombia, a propósito del mencionado Convenio Marco de la OMS, la Defensoría del Pueblo ha destacado el deber del Estado de “evitar toda forma de interferencia de la industria que amenace las políticas de implementación de todas las demás disposiciones de este tratado internacional”, recordando que “el Estado debe asumir una actitud activa para vigilar que la industria tabacalera no ejecute acciones o estrategias que impacten negativamente o evadan las políticas de salud pública en materia de control de tabaco”<sup>17</sup>. No obstante, la interferencia corporativa no se ha limitado a las acciones de la industria del tabaco. Recientes estudios han señalado graves prácticas de interferencia desarrolladas por la industria de bebidas azucaradas y productos comestibles ultraprocesados<sup>18</sup>, y por la industria productora de asbesto<sup>19</sup>. Algunas de las prácticas de interferencia mencionadas en dichos estudios incluyen el lobby o cabildeo corporativo, la autorregulación y la captura de espacios de decisión pública -los actores privados suplantan a los reguladores públicos para evitar que se tomen medidas en contravía de sus intereses-, las puertas giratorias (revolving doors), el pago de expertos con conflicto de interés para invalidar argumentos de salud pública o derechos humanos, la difusión de argumentos inexactos para crear miedo económico y la financiación privada de campañas políticas.

Adicionalmente, la Corte Constitucional ha advertido los peligros que para el interés general entraña la financiación privada de campañas políticas, considerando que la financiación estatal evita, de cierta manera, *“la injerencia, servidumbre o dependencia de los partidos y movimientos políticos respecto de los grupos de poder e intereses particulares, ya que estos, cuando tienen por finalidad cooptar la actividad del elegido, pueden terminar viciando la voluntad política, la cual debe estar encaminada a la consecución del bien colectivo y del interés general”*<sup>20</sup>. Dado que la financiación privada de campañas es legal y constitucional en Colombia, pero que, a la vez, se ha reconocido la importancia de la financiación estatal, es necesario establecer límites legales estrictos que eviten los peligros de cooptación que entraña la financiación privada de campañas políticas. La norma demandada altera dichos límites, aumentando la posibilidad de desviación de la

---

<sup>16</sup> Organización Mundial de la Salud, “Directrices para la aplicación del párrafo 3 del artículo 5 del Convenio Marco de la OMS para el Control del Tabaco sobre la protección de políticas de salud pública relativas al control de tabaco contra los intereses comerciales y otros intereses creados de la industria tabacalera”.

<sup>17</sup> Defensoría del Pueblo, “Informe de seguimiento al cumplimiento del Convenio Marco de la OMS para el control del tabaco en Colombia”, Bogotá, 2018.

<sup>18</sup> Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo y El poder del consumidor, “La interferencia de la industria es nociva para la salud. Estrategias corporativas contra el etiquetado frontal de advertencia: un estudio comparado de Chile, Perú, México y Uruguay”, Bogotá, México, 2020. Sandoval, Marta, “Interferencia de la industria en las políticas de implementación de sellos frontales de advertencia. 2017-2018”, Bogotá, Educar consumidores, 2019.

<sup>19</sup> Dejusticia, “El asbesto en Colombia: entre el lobby y la movilización ciudadana”, disponible en: <https://blogs.eltiempo.com/no-hay-derecho/2019/08/09/asbesto-colombia-lobby-la-movilizacion-ciudadana/>

<sup>20</sup> Corte Constitucional, sentencia C-018 de 2018, expediente RPZ-004 (4 de abril). M.P. Alejandro Linares Cantillo.

consecución del interés general, argumento que será profundizado en el cargo quinto de la demanda.

Finalmente, la norma también altera los fines esenciales del Estado tales como el servicio a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar un orden justo. Al permitir que los sectores económicos incidan en el debate legislativo, desconociendo que hay un conflicto de intereses cuando los congresistas que dichos sectores respaldan con su dinero van a votar iniciativas legislativas que los impactan de alguna manera, se desvía el fin del Estado dirigido al servicio de la comunidad para orientarlo hacia el servicio de estos intereses particulares, se propende por la prosperidad de dichos sectores económicos y no del pueblo, y se altera la vigencia de un orden justo, el cual *“se traduce en la vigencia de los preceptos constitucionales, en el imperativo para el legislador y para las autoridades de actuar dentro de esos parámetros superiores; de expedir normas y actos que no contraríen la Carta Política”*<sup>21</sup>.

### 1.3.Conclusión

El principio democrático y los fines del Estado son parámetros de constitucionalidad, ya que son guía y límite de la actividad de configuración legislativa. El literal (e) del artículo 1° de la Ley 2003 de 2019 es inconstitucional por cuanto habilita la intromisión de intereses particulares en el debate de Proyectos de Ley y de Actos Legislativos por parte de **grandes sectores económicos** que han financiado o realizado aportes económicos a las campañas electorales de los congresistas, al imposibilitar que estos últimos se declaren impedidos cuando dichos proyectos versen sobre los intereses económicos de carácter particular y/o privado que estos financiadores particulares representan. Esta intromisión genera un debilitamiento del principio democrático y de la noción pluralista del Texto Superior la Carta Política, y desvía los fines para los cuales fue creado el Estado, al permitir que haya influencias indebidas en el debate que se debe dar en una corporación como el Congreso de la República.

## 2. SEGUNDO CARGO: LA NORMA DEMANDADA DESCONOCE EL DERECHO FUNDAMENTAL A LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA EFECTIVA.

### 2.1.Normas violadas

En este cargo se demostrará que la norma demandada viola el artículo 3° de la C.P, el cual indica que la soberanía reside en el pueblo y de él emana el poder público, y el art. 40 de la C.P, del cual se desprende el derecho fundamental a la representación política efectiva.

### 2.2.Concepto de la violación

El principio democrático que irradia la Carta Política abarca tanto la democracia representativa, mediante la cual la ciudadanía elige a sus representantes, quienes tomarán

---

<sup>21</sup> Corte Constitucional, sentencia T-890 de 2014, expediente T-4434243 (20 de noviembre). M.P. María Victoria Calle Correa.

decisiones que afectan la esfera pública, como la democracia participativa, a través de la cual la ciudadanía toma parte activa y directa en decisiones que puedan afectarle o que son relevantes para la vida política, social y económica. Este cargo analiza la norma demandada a la luz de la democracia representativa, entendiéndola en el contexto amplio del principio democrático, el cual supone una nueva relación entre la ciudadanía y las autoridades del Estado en la que el pueblo no pierde control sobre los representantes que elige. La democracia representativa involucra a dos sujetos que se relacionan: por un lado está el representado, es decir, el ciudadano o ciudadana que, en ejercicio de su soberanía, vota para conformar el poder político; por otro lado está el representante, es decir, el ciudadano o ciudadana que fue elegido para conformar y ejercer el poder político y que, en virtud de ello, tiene unas obligaciones relacionadas con el cumplimiento de los fines del Estado.

Este cargo se concentra en analizar la constitucionalidad de la norma demandada desde la perspectiva del primer sujeto de esta relación<sup>22</sup>: el pueblo que elige a sus representantes y que, en tanto compuesto por ciudadanas y ciudadanos, es titular del derecho fundamental a una representación política efectiva. Tal como se expondrá, este derecho fundamental se puede analizar desde dos de sus contenidos: **el derecho a que los representantes elegidos por el pueblo sean voceros de sus electores y en sus actuaciones sirvan a la comunidad y al interés general**, y el derecho del pueblo a mantener un control sobre las actuaciones de dichos representantes si estos se desvían en el ejercicio de sus funciones.

En esta medida, se señalará que la norma acusada vulnera el primer aspecto del derecho, al **habilitar que los congresistas pueden ser voceros de grandes sectores económicos que financiaron su campaña electoral, en lugar de ser voceros del pueblo en aquellos proyectos de ley o de acto legislativo que versen sobre dichos sectores**; asimismo, se señalará que la norma acusada vulnera el segundo aspecto del derecho a una representación política efectiva, al impedir que la ciudadanía ejerza un control sobre sus representantes, dado que no considera como conflicto de interés –y por consiguiente impide la demanda de la pérdida de investidura- la situación en la que el congresista se vea abocado a participar, discutir o votar iniciativas legislativas relacionadas con los sectores económicos que financiaron su campaña, a menos que le reporte un beneficio particular, directo y actual.

Esto último, como se expondrá con mayor detalle en el cargo cuarto de la demanda, además de impedir el control político efectivo sobre los representantes por parte de la ciudadanía, desconoce las realidades de la manera como opera la interferencia y cooptación de interés públicos por parte de sectores privados en escenarios como el Congreso de la República.

### **2.2.1. El derecho fundamental a la representación política efectiva y en condiciones de igualdad**

El principio democrático del ordenamiento jurídico colombiano tiene como razón de ser el pueblo como fundamento del poder político, pues en él reside la soberanía (art. 3 C.P). Lo anterior implica que del pueblo emana el derecho, que se crea a través de sus representantes

---

<sup>22</sup> En el siguiente cargo se analizará la constitucionalidad de la norma demandada a partir de segundo sujeto de la relación que implica la representación política: el representante.

y al cual se subordina el Estado y la propia ciudadanía; asimismo, implica que, en consonancia con el artículo 40 de la C.P, el pueblo tiene facultades para conformar, ejercer y controlar dicho poder<sup>23</sup>. Esta concepción del poder político, incorporada en la Constitución de 1991, tiene una implicación en la concepción de la relación entre el Estado y los ciudadanos<sup>24</sup>. El cambio en la relación ciudadanía-Estado que supuso la Carta Política de 1991 no solo significa, como es sabido, que la ciudadanía cuenta con mecanismos de democracia participativa para tomar parte activa y directa en las decisiones que la afectan. También significa que la ciudadanía mantiene la soberanía aun cuando delega, en los escenarios de democracia representativa, el ejercicio del poder público a sus representantes. Así, de acuerdo con la Corte Constitucional, esta resignificación de la relación ciudadanía-Estado impacta tanto la elección de los representantes del pueblo como la participación activa en la toma de decisiones mediante mecanismos de participación ciudadana<sup>25</sup>.

El impacto de la nueva relación entre el Estado y la ciudadanía en la elección de los representantes del pueblo es la relevante en el presente cargo, pues la Corte ha establecido claramente que, en una democracia participativa como la colombiana, los representantes electos por el pueblo *“tienen el deber de ser voceros de la voluntad popular y acatar el mandato imperativo de sus electores”*. Ello implica que la democracia representativa debe entenderse, desde la democracia participativa, como la posibilidad de que la ciudadanía mantenga un nivel de participación aun cuando son sus representantes los que ejerzan el poder público.

Lo anterior difiere de lo que ocurre en una democracia meramente representativa, en la que los servidores públicos elegidos por voto popular representan a la nación y no a sus electores, con lo que el mandato que reciben no les impone obligaciones frente a estos últimos<sup>26</sup>. Como consecuencia de lo anterior, en el modelo democrático colombiano actual, *“la ciudadanía conserva en todo momento su **derecho político a controlar a sus representantes**, porque dicha elección no supone la transferencia de la soberanía popular, sino que lo inviste de legitimidad para actuar como un delegado del Pueblo”*<sup>27</sup> (subrayado fuera del texto).

Dado que la elección de representantes no implica la pérdida del ejercicio de soberanía para la ciudadanía, esta detenta el **derecho fundamental a la representación política efectiva**, el cual es parte esencial del criterio de democracia participativa de la Constitución de 1991 sin el cual, *“no podrían cumplirse los fines del Estado democrático y social de derecho,*

---

<sup>23</sup> Corte Constitucional, sentencia C-018 de 2018, expediente RPZ-004 (4 de abril). M.P. Alejandro Linares Cantillo.

<sup>24</sup> Corte Constitucional, sentencia C-089 de 1994, expediente P.E.-004 (3 de marzo), M.P. Eduardo Cifuentes; Corte Constitucional, sentencia C-379 de 2016, expediente PE-045 (18 de julio). M.P. Luis Ernesto Vargas Silva; Corte Constitucional, sentencia C-018 de 2018, expediente RPZ-004 (4 de abril). M.P. Alejandro Linares Cantillo.

<sup>25</sup> Corte Constitucional, sentencia C-379 de 2016, expediente PE-045 (18 de julio). M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

<sup>26</sup> *Ibíd.*

<sup>27</sup> *Ibíd.*

*quedaría en suspenso la realización de los principios medulares de la democracia y se afectaría el mandato constitucional del artículo 3, al no permitir que el pueblo ejerza su soberanía por medio de sus representantes”*<sup>28</sup>. De acuerdo con la Corte Constitucional, este derecho fundamental tiene dos dimensiones: la primera reside en la relación entre el derecho a elegir y ser elegido, el cual no se limita al derecho al voto, sino que supone la “efectividad de la elección”; la segunda está relacionada con la facultad del ciudadano de conformar, ejercer y controlar el poder político.

Asimismo, siendo la representación política el eje central del poder público, y el sustrato de la legitimidad de las decisiones públicas, su ejercicio debe también observar el principio de igualdad, tanto en su faceta formal como material. La igualdad de condiciones electorales en materia de representación política, es un aspecto de los derechos políticos que ha sido analizado en algunas ocasiones por la jurisprudencia constitucional, en lo que tiene que ver con la paridad de género en distintos espacios de la democracia, como las candidaturas<sup>29</sup>; así como el análisis de la representatividad de sectores políticos marginados del debate electoral, como sucedió con el punto sobre participación política establecido en el Acuerdo Final para la Construcción de una Paz Estable y Duradera<sup>30</sup>.

El reconocimiento de desigualdades manifiestas en el acceso a la representación política en el Congreso de la República, además de comportar discriminaciones estructurales en razón del género y la identidad política, como evidenció la Corte en los casos anteriormente mencionados, abre la puerta para que también sea analizada la existencia protuberante de desigualdades económicas en el acceso a la representación política, que se evidencia en las investigaciones sobre quiénes y cuánto financian las campañas políticas parlamentarias en el país, y que dan cuenta de la existencia de multimillonarias inversiones a las empresas electorales personales y partidistas realizadas por grandes sectores económicos, en contraste con la financiación pública y de pequeños aportantes<sup>31</sup>.

Al respecto, Transparencia Internacional es una organización dedicada a analizar e investigar las financiaciones en el sistema electoral colombiano. Ha publicado varios estudios radiografiando el complejo sistema de financiación de las campañas políticas en el país, entre ellas el “Análisis sobre el acceso a recursos para la inclusión efectiva de las mujeres en la política”, elaborado junto con ONU Mujeres en el año 2019. Allí se evidenció que en las últimas campañas electorales al Congreso, celebradas en el 2018, alrededor del 46% del total de los aportes suministrados fueron realizados por donaciones y créditos de origen privado, de los cuales gran parte provenían de grandes capitales como RCN, Gaseosas Postobón, Bavaria, VALOREM, la Asociación de Bananeros de Colombia, el

---

<sup>28</sup> Corte Constitucional, sentencia C-379 de 2016, expediente PE-045 (18 de julio). M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

<sup>29</sup> Corte Constitucional, sentencia C-371 de 2000, expediente PE-010 (29 de marzo). M.P. Carlos Gaviria Díaz.

<sup>30</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-027 de 2018. Magistrado Ponente: José Fernando Reyes Cuartas.

<sup>31</sup> Transparencia Internacional; ONU Mujeres. Análisis sobre el acceso a recursos para la inclusión efectiva de las mujeres en la política. 2019. Disponible en: <https://transparenciacolombia.org.co/wp-content/uploads/analisis-recursos-inclusion-efectiva-de-las-mujeres-en-la-politica.pdf>

Banco Davivienda y Colpatria<sup>32</sup>. Esta cifra, en comparación con las del 2014, reconocidas por la Registraduría<sup>33</sup> y donde el porcentaje de financiación de personas naturales y jurídicas rondaba el 34%, indica una tendencia al incremento.

Otro informe sobre la relación entre financiación privada de campañas políticas y corrupción, da cuenta del porcentaje de financiadores privados que terminan contratando con el Estado en sus diversas modalidades. Allí se indica que para las elecciones legislativas del 2018, 440 personas jurídicas suministraron alrededor de 31.5 mil millones de pesos a las campañas políticas, y 183 de ellas terminaron contratando con entidades públicas del orden nacional<sup>34</sup>, a través de la modalidad de contratación bajo el régimen especial, que implica el movimiento de altas sumas de dinero. Una de las explicaciones que ofrece el informe a la financiación privada de campañas es la posible “expectativa de recibir contratos como contraprestación por los aportes”<sup>35</sup>, como demuestran las cifras mostradas donde hay una estrategia de captura del Estado, como se analizará en acápite subsiguientes. Sin embargo, también debe ser analizada a la luz de la función legislativa, que no pone en cabeza del congresista tanto disposiciones presupuestarias para contratar, sino para crear, modificar y derogar disposiciones legales que beneficien o no a los sectores económicos que los financian, como contempla la exclusión al régimen de conflicto de intereses que aquí se acusa.

Asimismo, la Constitución Política de 1991, como un texto jurídico con fuerte raigambre en las realidades políticas del país, presupone las desigualdades económicas en el artículo 13, cuando impone al Estado la obligación de proteger *“especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta”*, en consonancia con diversos instrumentos internacionales; así como la referencia explícita de la existencia de impedimentos de orden económico en la actuación de los congresistas, establecida en el artículo 182 y que será objeto de análisis en el cuarto cargo.

En ese sentido, la norma demandada brinda un trato diferenciado a los financiadores de campaña en el proceso democrático de elaboración de leyes, al permitir que los congresistas los favorezca sin que ello represente un conflicto para ellos, en detrimento de los derechos e intereses generales del pueblo que éstos deben observar en la toma de sus decisiones públicas, junto con la consulta de la justicia y el bien común. Esta incorporación de criterios sospechosos como el económico a la función legislativa es contrario al principio de igualdad que debe orientar la función pública. Dicho trato especial se refleja en que la norma demandada prefiere los intereses de determinados sectores económicos, en específico aquellos que pueden aportar más dinero y de manera constante, de forma

---

<sup>32</sup> Ibidem.

<sup>33</sup> Registraduría Nacional del Estado Civil. Estudio sobre financiamiento político en Colombia. 2018. Disponible: <https://www.registraduria.gov.co/IMG/pdf/financiamiento-politico-de-colombia.pdf>

<sup>34</sup> Transparencia Internacional. Informe Elecciones y Contratos. 2019. Página 22. Disponible en <https://transparenciacolombia.org.co/Documentos/2019/EleccionesYContratos/EleccionesYContratos-2019.pdf>

<sup>35</sup> Ibidem. Página 23.

preponderante sobre los intereses del grupo social y de aquellas personas con limitaciones económicas que les impide aportar recursos económicos para las campañas políticas, pues no considera problemáticos dichos intereses privados, aun cuando lo son, favoreciendo que los congresistas legislen en función de sus directos y mejores financiadores y de no en función de los intereses de la ciudadanía y de aquellos pequeños aportantes.

### **2.2.2. La efectividad de la elección se hace nugatoria con el precepto demandado**

Los derechos políticos son los instrumentos de la ciudadanía para la construcción colectiva del Estado, pues se derivan del principio de soberanía popular (art. 3 C.P). Asimismo, estos derechos se constituyen en la garantía que tiene la ciudadanía frente a sus representantes y las formas de gobierno establecidas, pues permiten que la ciudadanía oriente al Estado y lo dote así de legitimidad, garantizando que las decisiones que se tomen sean el reflejo de la voluntad popular. Dentro de dichos derechos se cuenta el derecho al voto, el cual implica, en su núcleo esencial, que la decisión contenida en él deba ser respetada. Esto significa que, cuando de elegir cargos de representación política se trata, quienes resultan electos son aquellas personas en las que la ciudadanía ha confiado para formar parte de las instituciones del Estado.

Sin embargo, en una democracia participativa, el derecho al voto para la elección de representantes no se agota allí. Es decir, no se satisface con el hecho de que los representantes sean aquellos elegidos por el pueblo. Al ser un instrumento de expresión política individual, el voto permite la elección de representantes a corporaciones de elección popular como el Congreso, siendo un mecanismo de participación en la toma de decisiones de manera directa, pero también es un mecanismo para el ejercicio de decisiones públicas de manera indirecta: *“En efecto, se trata de una herramienta utilizada por los representantes elegidos popularmente o por otras autoridades públicas colegiadas, para manifestar su opinión en ejercicio de sus deberes constitucionales y legales. En el primer caso, lo utilizan, por ejemplo, los miembros del Congreso, en calidad de representantes ciudadanos para aprobar o rechazar leyes o situaciones puestas a su conocimiento”*.

En este sentido, **el voto es el mecanismo utilizado por los congresistas para expresar su decisión** sobre las cuestiones que se le plantean en virtud de sus funciones, dentro de las cuales se destaca la función legislativa, mediante la cual participa, discute y vota proyectos de ley y de acto legislativo, siempre **en virtud de la representación de sus electores**. El voto es, entonces, el mecanismo para conformar una voluntad mayoritaria que adopta decisiones trascendentales como la elaboración de leyes y de modificaciones a la Constitución. Así, el voto resulta fundamental en los escenarios de representación política, pues a través de este instrumento la ciudadanía vota directamente a sus representantes y vota indirectamente (mediante el voto del congresista) aspectos puestos a disposición de aquellas personas que eligió.

En virtud de ello, la Corte Constitucional ha reconocido que el derecho fundamental a una representación política efectiva pasa por la efectividad de la elección, la que implica que los

representantes elegidos por el pueblo “*tienen el mandato imperativo de responder a sus electores, esto es, ser representantes del poder constituyente*”<sup>36</sup> (subrayado fuera del texto).

La norma demandada mediante la presente acción desconoce la efectividad de la elección, siendo este un componente del derecho fundamental a la representación política efectiva. Como se ha mencionado, la norma habilita a los congresistas a participar, discutir y votar proyectos de ley o acto legislativo sobre los sectores económicos que financiaron su campaña, entendiendo que esta situación, si bien denota la existencia de un interés, no resulta conflictiva. A la luz de lo expuesto en este cargo, sin embargo, es evidente que, al permitir que los congresistas utilicen su curul, obtenida mediante el voto ciudadano, para votar iniciativas legislativas sobre los sectores que los financiaron, se desconoce la obligación que tiene el representante de responder a sus electores. Ello es así porque, tal como se señaló en el cargo previo, **al congresista se le presenta un conflicto cuando deba participar, discutir o votar cuestiones que pueden beneficiar o perjudicar al sector que contribuyó económicamente a que obtuviera su curul.**

Aun cuando los congresistas obtienen sus cargos de representación en virtud del voto popular, y de dicho voto emana su investidura, es innegable que la financiación de la campaña política juega un rol central en la elección. Aun cuando la financiación privada de campañas electorales es permitida en Colombia, debe estar rodeada de límites legales para que no pervierta el poder público, tal como lo establece el artículo 109 de la Carta Política y las leyes 1475 de 2011 y 1864 de 2017. Estos límites son borrados por la norma demandada, pues justamente habilita a los congresistas a representar los intereses de los sectores privados que financiaron su campaña electoral y no al pueblo que los votó. En otras palabras, el hecho de que la elección de representantes no transfiera la soberanía, tal como se afirmó previamente, genera un vínculo inescindible entre el ciudadano y el congresista, el cual se rompe en la norma demandada pues, en lugar de proteger el vínculo *representado-representante*, la norma favorece el vínculo *financiador-representante*.

Este favorecimiento es inconstitucional, pues, aunque no es posible asumir que ante una situación como la que plantea la norma acusada todo congresista va a participar, discutir o votar de manera parcializada a favor del sector económico que lo financió, la norma sí favorece dicha situación al no considerarla como conflictiva e ignora la realidad de desigualdades económicas en la financiación de campañas electorales como evidencian los informes de financiación señalados en el subpunto 2.2.2.; así como un análisis económico de la realidad electoral en la cual el candidato - y probable representante - intercambia beneficios ciertos con personas jurídicas que garanticen una financiación constante y lucrativa, cuya probabilidad de certeza de elección no se reduce a la vista del aumento de los porcentajes de financiación privada a campañas, sino a partidos políticos entendidos como plataformas electorales<sup>37</sup>.

---

<sup>36</sup> *Ibíd.*

<sup>37</sup> Transparencia por Colombia y ONU Mujeres. 2019. *Ibíd.* Al respecto se indica como conclusión que “*Los aportes privados tanto a las campañas como al funcionamiento de los partidos, en principio deben entenderse como una forma de participación y expresión de intereses políticos. Sin embargo, por el peso que tienen en el presupuesto de los partidos y, por los riesgos intrínsecos que hay en que estos recursos puedan*

En últimas, la norma hace **inefectiva la elección** en aquellos casos en los que, como lo contempla el precepto acusado, el congresista se enfrente ante un proyecto de ley o de acto legislativo sobre el sector económico que lo apoyó en su campaña. La norma le otorga todo el margen de acción para representar los intereses particulares de dicho sector económico, que preponderantemente está conformado por grandes capitales y grupos de poder que financian generosamente campañas electorales parlamentarias, en lugar de representar los intereses de la diversidad de los electores, sin que ello genere consecuencias negativas para efectos de su curul.

El voto indirecto (de sus electores) que el congresista proporciona en un proyecto de ley o de acto legislativo para la consecución de una mayoría y la adopción de una decisión determinada, se ve entonces viciado por la norma acusada, pues dicha mayoría podría ser cooptada por grandes sectores económicos que, directa o indirectamente, le digan o sugieran al congresista cómo votar. Dado que es deber del Estado velar porque el voto se ejerza sin ningún tipo de coacción y en total libertad, la norma deviene en inconstitucional al generar el espacio perfecto para que el congresista se vea llevado a favorecer intereses particulares de aquellos que financiaron o apoyaron sus campañas electorales.

Finalmente, es importante anotar que no basta con que la norma acusada sí considere que hay un conflicto de intereses si el beneficio que reporta el proyecto de ley o de acto legislativo sobre el sector económico que lo apoyó en su campaña le genera un beneficio particular, directo y actual al congresista, pues, tal como se verá en mayor detalle en el cargo cuarto de la demanda, esta manera de limitar la comprensión del conflicto de intereses desconoce que, al menos en el tipo de casos como el que regula la norma acusada, el beneficio que se puede obtener al votar en un sentido o en otro, no necesariamente es para el congresista sino para el sector económico que financia campañas, y no es necesariamente actual sino ulterior, pues habilita la posibilidades de que la relación con su financiador se mantenga para futuras campañas.

### **2.2.3. La facultad del ciudadano de controlar el poder político es desconocida por la norma demandada.**

El artículo 40 de la C.P., desarrollando el principio de soberanía popular reconoce distintos tipos de relación entre la ciudadanía y el poder político, garantizando el derecho a la participación de manera diferenciada en cada una de ellas. Así, la primera relación entre la ciudadanía y el poder político se da en su *conformación*, lo cual implica el derecho ciudadano a decidir quién ejerce dicho poder. La segunda relación es con el *ejercicio* del poder político, caso en el que el derecho a la participación se concreta en la posibilidad de adoptar decisiones que materializan directamente el poder político. La tercera relación es con el **control**, caso en el que el derecho a la participación se concreta en la facultad de vigilar e inspeccionar las actividades de quienes ejercen el poder político<sup>38</sup>.

---

*incidir en la toma de decisiones, es importante que sean manejados con claridad y rigurosidad por parte de las organizaciones políticas” (Página 27)*

<sup>38</sup> Corte Constitucional, sentencia C-150 de 2015, expediente PE-038 (8 de abril). M.P. Mauricio González Cuervo.

En el marco de la representación política, todas estas dimensiones se pueden entender, como se vio previamente, como parte del derecho fundamental a una representación efectiva, pues la eficacia de los derechos políticos de la ciudadanía se traduce, entre otras, en el control permanente que esta haga a sus representantes en ejercicio de las actividades encaminadas al cumplimiento de los fines esenciales del Estado”<sup>39</sup>. En este aparte nos enfocamos justamente en esta relación de control que existe entre la ciudadanía y el poder político, pues, tratándose de los representantes de corporaciones públicas y, en concreto, de los congresistas, existe un medio de control del poder que estos servidores públicos ejercen: la pérdida de investidura.

La investidura de los congresistas es consecuencia del mandato democrático de la ciudadanía, expresada en el derecho fundamental al sufragio, tal como se analizó previamente. Por ello, la pérdida de dicha investidura es, necesariamente, una acción de control de la ciudadanía frente a las personas que eligió, “y un instrumento de depuración en manos de las corporaciones públicas contra sus propios integrantes, cuando estos incurran en conductas contrarias al buen servicio, al interés general o a la dignidad que ostentan”<sup>40</sup>. De esta manera, el ejercicio del control político reconocido a la ciudadanía en el artículo 40 de la C.P. deriva en acciones como la pérdida de investidura, la cual es, por esencia, un mecanismo de control político. Así lo reconoció la Corte en la sentencia SU-424 de 2016:

“Así pues, el fundamento de este proceso sancionatorio es preservar la dignidad del cargo público de elección popular, y en esa medida, se trata de un mecanismo de democracia participativa, mediante el cual los ciudadanos ejercen control sobre sus representantes, a quienes han otorgado un mandato a través de la vía electoral. En ese orden de ideas, este juicio constituye un mecanismo de control político de los ciudadanos y un instrumento de depuración al alcance de las corporaciones públicas contra sus propios integrantes, cuando éstos incurran en conductas contrarias al buen servicio, el interés general o la dignidad que ostentan”<sup>41</sup>(subrayado fuera del texto).

La norma demandada desconoce la garantía democrática que tiene la ciudadanía de mantener el control del poder público ejercido por sus representantes, pues este mecanismo de control se activa en caso de violación del régimen de inhabilidades, incompatibilidades y conflicto de intereses. Dado que el precepto acusado en la presente acción desconoce el conflicto existente entre el congresista y el sector económico que lo financió cuando el primero deba participar, discutir o votar proyectos de ley o acto legislativo que versen sobre dicho sector, se impide que haya un control efectivo sobre las actuaciones legislativas del congresista en lo que respecta a los financiadores de su campaña. Al no reconocerse algún

---

<sup>39</sup> Corte Constitucional, sentencia C-379 de 2016, expediente PE-045 (18 de julio). M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

<sup>40</sup> Corte Constitucional, sentencia SU-632 de 2017, expediente T-5.982.843 (12 de octubre). M.P. José Fernando Reyes Cuartas.

<sup>41</sup> Corte Constitucional, sentencia SU-424 de 2016, expedientes T-3.331.156 y T-4.524.335 (11 de agosto). M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

conflicto de intereses, no se faculta a la ciudadanía para iniciar la acción especial de pérdida de investidura y, con ello, se pierde la posibilidad de que se puedan sancionar o así sea investigar las acciones de los congresistas cuando se considere que sus acciones no consultan el interés general en sus actuaciones sino el interés particular de algún grupo o persona financiadora.

### **2.3.Conclusión**

En este cargo se demostró que el literal (e) del artículo 1° de la Ley 2003 de 2019 es contrario al derecho fundamental a una representación política efectiva, el cual se desprende de los artículos 3 y 40 superiores, en la medida en que impide una representación efectiva y en condiciones de igualdad, de todas las partes del pueblo, en los proyectos de ley y de acto legislativo que versen sobre los intereses de los sectores económicos que financian a los congresistas, y asimismo impide el control político que el pueblo debe mantener frente al poder público, al no considerar como parte del régimen de conflicto de intereses una situación de índole económico que, a todas luces, resulta conflictiva, negando en consecuencia la posibilidad a la ciudadanía de ejercer dicho control a través de acciones como la pérdida de investidura.

### **3. TERCER CARGO: LA NORMA DEMANDADA VULNERA EL PRINCIPIO DE REPRESENTACIÓN POLÍTICA, DESCONOCE LOS DEBERES DE LOS CONGRESISTAS EN TANTO SERVIDORES PÚBLICOS Y PERMITE QUE SE ALEJEN DE SU OBLIGACIÓN CONSTITUCIONAL DE ACTUAR EN REPRESENTACIÓN DEL PUEBLO, CONSULTANDO LA JUSTICIA Y EL BIEN COMÚN.**

#### **3.1.Normas violadas**

La norma demandada vulnera el artículo 123 de la Constitución Política, el cual señala que los congresistas son servidores públicos, al servicio del Estado y de la comunidad, y el artículo 133 de la C.P, el cual señala que **los miembros de cuerpos colegiados de elección directa representan al pueblo y deben actuar consultando la justicia y el bien común.**

#### **3.2.Concepto de la violación**

En el cargo anterior situamos los dos sujetos que existen en la relación que entraña la democracia representativa: el representado o ciudadano y el representante en quien la ciudadanía delega el ejercicio del poder político en escenarios como el Congreso de la República. En dicho cargo nos enfocamos en demostrar la inconstitucionalidad de la norma acusada desde el punto de vista del pueblo representado, por lo que ahora pasaremos a hacer el juicio de constitucionalidad desde el punto de vista de los representantes del pueblo, siendo el otro sujeto de esta relación que se traza en la representación política.

Para ello se argumentará que el literal (e) del artículo 1° de la Ley 2003 de 2019 es contrario a los principios constitucionales que rigen la función pública realizada por los

congresistas, pues la norma desconoce que están sujetos al régimen constitucional diseñado para los servidores públicos, e ignora que la función legislativa, entre otras, debe estar orientada hacia la satisfacción de principios como la justicia y el bien común, dada su relevancia al interior del ordenamiento jurídico. De esta forma, se señalará que el literal demandado no tiene en cuenta que los congresistas son responsables políticamente ante la sociedad y no solo respecto de quienes los han elegido o han coadyuvado a su elección.

En efecto, el mandato de representación popular implica que la actuación de los servidores públicos deberá ser puesta al servicio de los fines del Estado y de la comunidad, lo cual excluye del debate democrático intereses o beneficios particulares, personales o familiares. En este sentido, la relación económica que se configura entre el congresista y sus financiadores no debe pasar desapercibida para el régimen del conflicto de intereses<sup>42</sup>. A pesar de ello, la norma demandada le resta relevancia a dicha relación, al negar que de ella pueda derivarse una situación subjetiva que interfiera con el ejercicio de la función pública del congresista en los términos ordenados por los artículos 123 y 133 de la carta política.

Para sustentar estos argumentos demostraremos, en primer lugar, que la norma acusada desconoce los principios constitucionales que rigen a los congresistas como servidores públicos y la función pública que realizan; en segundo lugar, indicaremos cómo altera el principio de representación política contemplado en el sistema democrático colombiano.

### **3.2.1. La norma demandada desconoce el régimen constitucional que rige a los congresistas como servidores públicos y la función pública que realizan.**

En atención a lo dispuesto por el artículo 123 de la Constitución, los miembros de las corporaciones populares son servidores públicos<sup>43</sup>. Esta condición se hace efectiva a partir de la posesión<sup>44</sup> y se mantiene hasta la terminación del periodo para el cual fueron elegidos, la cual puede cesar de manera anticipada por las causas previstas en la ley. La categoría de servidores públicos, aplicable a los congresistas, no cuenta con una vinculación laboral con el Estado, pero de su condición se desprenden dos efectos jurídicos para quienes la detentan: están sujetos a un régimen constitucional con desarrollos legales, como los que se encuentran en el texto de la Ley 5° de 1992, y los rige un conjunto de disposiciones relevantes para la función pública que ejecutan.

Frente al primer aspecto, relacionado con el **régimen constitucional al que están sometidos los servidores públicos**, se destaca el postulado del artículo 123 superior, el cual establece que los servidores públicos deberán estar al “*servicio del Estado y de la*

---

<sup>42</sup> Como se evidenció en el primer cargo, esta situación es contradictoria puesto que la norma demandada obliga a reportar la existencia de dicha relación para dejar constancia de ella. Esto carece de sentido si *ex ante* no es considerada determinante para la generación de un conflicto de interés.

<sup>43</sup> Departamento Administrativo de la Función Pública. Concepto Marco Clasificación de los Empleos del Orden Nacional y Territorial- 07 de 2017.

<sup>44</sup> El artículo 122 constitucional establece que ningún servidor público podrá ejercer su cargo sin antes haber jurado el cumplimiento y defensa de la Constitución. Asimismo, los presupuestos del nombramiento de los servidores públicos son el título (en el caso de los miembros de corporaciones públicas, sería los resultados del proceso electoral), la posesión en la cual se lleva a cabo el acto de juramento, y la investidura, entendida como el ejercicio efectivo de su cargo.

*comunidad*”, en plena observancia de la Constitución, la ley y los reglamentos. Tratándose de los servidores públicos de los cuerpos colegiados de elección directa como los congresistas, la Constitución les impone la “*representación popular*” en el artículo 133 de la C.P., en consulta de la “*justicia y el bien común*” en todas sus actuaciones, al tiempo que los declara responsables políticamente ante la sociedad y sus electores, con ocasión del cumplimiento de las obligaciones inherentes a su investidura.

Estos mandatos constituyen parámetros de conducta para los congresistas, los cuales son concordantes con los valores y principios que rigen el Estado social de derecho. Las referencias a la justicia y el bienestar común del artículo 133 superior no solo ratifican la idea de que las actuaciones de los parlamentarios deben beneficiar a la totalidad del grupo social, sino que en ellas subyace el principio de prevalencia del interés general sobre el particular.

Por lo anterior, los congresistas representan a sus electores, pero, además, y en virtud del ejercicio de funciones públicas, deben orientar sus actuaciones al bienestar de toda la ciudadanía y no solo de aquellos que los votaron en un acto público de confianza. De esta manera, aunque representen intereses específicos en el marco de la agenda programática con la cual fueron designados, no podrán actuar “*en su propio beneficio e interés, sino en el colectivo, siendo por tanto depositarios de la confianza pública, que no pueden defraudar, respondiendo en consecuencia por sus acciones u omisiones*”<sup>45</sup>.

En consonancia con lo anterior, el constituyente persiguió la protección del sistema político, susceptible de ser lesionado en sus bases estructurales, de prácticas contrarias a estos principios y valores. Por esta razón, creó un régimen de incompatibilidades, inhabilidades y conflictos de intereses que se ocupa de los supuestos de hecho bajo los que el ejercicio de la función pública por parte de los congresistas no esté libre de presiones que puedan alterar sus fines.

Frente al segundo aspecto, relacionado con las **disposiciones sobre la función pública que realizan los congresistas como servidores públicos**, se destacan los principios que la rigen, siendo la función pública un aspecto del Estado estrictamente reglado<sup>46</sup>. Estos principios son los de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, contenidos en el artículo 209<sup>47</sup> constitucional y orientados al logro de los fines del Estado, definidos en el artículo 2 de la C.P.<sup>48</sup> Para efectos de la presente demanda, resultan relevantes los principios de igualdad, moralidad, eficacia e imparcialidad.

---

<sup>45</sup> Corte Constitucional, sentencia C-222 de 1999, expediente D-2197, (14 de abril). M.P., José Gregorio Hernández Galindo.

<sup>46</sup> Constitución Política, artículo 122.

<sup>47</sup> Artículo 209. La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.

<sup>48</sup> Corte Constitucional, sentencia C-100 de 2004, expediente D-4704, (10 de febrero). M.P. Rodrigo Escobar Gil; Corte Constitucional, sentencia C-109 de 2002, expediente D-3652, (20 de febrero). M.P. Jaime Araujo Rentería.

El principio de igualdad demanda una similitud en el trato y la protección que las autoridades públicas deben a los ciudadanos que acuden ante ellas. Por esta razón, proscribiremos la utilización de criterios sospechosos tendientes a “justificar” un trato desigual o discriminatorio ante situaciones fáctica y jurídicamente iguales<sup>49</sup>. Ahora bien, en lo que atañe a la moralidad, los servidores públicos se comprometen al acatamiento de lo dispuesto por la Constitución, la ley y los reglamentos, como parte de un ejercicio transparente e imparcial puesto que se deben al servicio del Estado “y no de sus necesidades e intereses particulares”<sup>50</sup>. Respecto a la eficacia, cuandoquiera que los principios de la función pública son ignorados por el servidor, se afecta su efectividad y con esta, la de los derechos y deberes reconocidos en la Constitución<sup>51</sup>, toda vez que se entorpece el normal desarrollo del instituto jurídico de la rama legislativa. Finalmente, la imparcialidad implica, en su dimensión objetiva, la exigencia al servidor público de no albergar intereses directos o indirectos en los asuntos públicos para los cuales es competente, mientras que en su dimensión subjetiva le prohíbe y reprocha toda relación que sostenga con una parte involucrada en tales asuntos<sup>52</sup>.

La norma demandada desconoce tanto el régimen constitucional al que están sometidos los congresistas en su calidad de servidores públicos y las disposiciones sobre la función pública que también los rige. Como se ha reiterado, el literal (e) del artículo 1º de la Ley 2003 de 2019 permite que los congresistas participen, discutan y voten proyectos de ley sobre los sectores económicos que los financiaron, sin que ello se considere un conflicto de intereses, a menos que demuestren un interés particular, directo y actual. Con ello, la norma desconoce que todos los servidores públicos deben orientar sus actuaciones al “servicio del Estado y de la comunidad” y que los congresistas deben consultar la “justicia y el bien común” en sus actuaciones, pues al desconocer el evidente conflicto que surge entre los congresistas y los proyectos de ley o de acto legislativo que versen sobre los sectores que financiaron sus campañas, se permite o habilita que los congresistas estén al servicio de estos sectores económicos –y no del Estado y la comunidad- y que en sus actuaciones busquen el bienestar de quienes financiaron su campaña, configurando así situaciones de injusticia.

El hecho de que la norma acusada sí considere como conflicto de intereses la votación de una iniciativa legislativa si el beneficio que se reporta para el congresista es privado, directo y actual, no protege estos fines superiores a los que deben atender los servidores públicos, pues la dinámica de financiamiento privado de campañas opera en maneras que no responden a estas exigencias. En este sentido, la norma demandada ignora los efectos que, para el servicio público y en un contexto de amplio poder de sectores económicos en la

---

<sup>49</sup> Corte Constitucional, sentencia C-178 de 2014, expediente D-9874 (26 de marzo). M.P.: María Victoria Calle.

<sup>50</sup> Corte Constitucional, sentencia C-826 de 2013, expediente D-9623 (13 de noviembre). M.P., Luis Ernesto Vargas Silva.

<sup>51</sup> Ibid.

<sup>52</sup> Corte Constitucional, sentencia C-762 de 2009, expediente D- 7607 (29 de octubre). M.P., Juan Carlos Henao Pérez.

rama legislativa, pueden desprenderse del financiamiento de campañas por privados, favoreciendo a dichos sectores en contravía de la Constitución.

Asimismo, el literal (e) del artículo 1° de la Ley 2003 de 2019 desconoce los principios que guían la función pública y bajo los cuales también se orientan las funciones que desempeñan los congresistas. El artículo 114 de la C.P.<sup>53</sup> les asigna a los congresistas las funciones de creación de las leyes y el ejercicio de control político respecto del Gobierno nacional y su Administración<sup>54</sup>. Se trata de competencias de la mayor envergadura, más no excluyentes de otras funciones como la judicial, la electoral, la administrativa y la de protocolo, las cuales también les son asignadas a lo largo de la Carta Política y en el artículo 6° de la Ley 5° de 1992. Pues bien, la función legislativa, que es la contemplada en la norma demandada, no es posible de realizarse de conformidad con los principios que rigen la función pública.

Por otro lado, la norma demandada también desconoce el principio de moralidad, pues la norma justamente rompe con la noción de que la función pública debe estar al servicio del Estado y no de intereses particulares como los de los sectores económicos que financian campañas políticas, rompiendo con ello el principio de prevalencia del interés general sobre el particular, el cual fue expuesto en el primer cargo de la demanda. Asimismo, la norma acusada desconoce el principio de eficacia, pues si los demás principios son ignorados por el congresista como servidor público, se altera la efectividad de la función legislativa y, con ello, los derechos de la ciudadanía.

Finalmente, la norma también desconoce las dos dimensiones del principio de imparcialidad, debido a que ignora la relación personal del congresista con sus financiadores, la cual no es posible de ser calificada como “pública” y, por lo tanto, es inconstitucional que no se considere como conflictiva cuando de votar proyectos de ley sobre dichos sectores se trata, ya que evidentemente habilita a favorecer los intereses de sectores económicos. Con la disposición demandada se arriesga, entonces, el sometimiento de la función legislativa a presiones indebidas e intereses particulares, todo lo cual altera las dinámicas democráticas que informan dicha función, en detrimento de los intereses del pueblo y de los fines del Estado.

### **3.2.2. La norma demandada altera el principio de representación política del sistema democrático colombiano.**

El literal (e) del artículo 1° de la Ley 2003 de 2019 no sólo desconoce el régimen constitucional al cual se someten los congresistas como servidores públicos, sino que, además, altera el principio de representación política contemplado en el artículo 133 constitucional, entendido como principio democrático, el cual es transversal al trámite legislativo, así como a la totalidad de funciones a cargo de los congresistas. Al respecto, la

---

<sup>53</sup> Artículo 114. Corresponde al Congreso de la República reformar la Constitución, hacer las leyes y ejercer control político sobre el gobierno y la administración. El Congreso de la República, estará integrado por el Senado y la Cámara de Representantes”.

<sup>54</sup> Constitución Política, artículo 150 y siguientes.

Corte Constitucional ha estipulado que, del principio democrático aplicado al escenario legislativo, se extraen tres principios que deben ser tenidos en cuenta.

En primer lugar, el principio mayoritario como manifestación del principio democrático, apunta a que la decisión tomada por la mayoría del órgano legislativo obedezca a una fórmula eficiente *“para integrar a las fuerzas que participan en una elección, sin que se pierdan elementos de libertad e igualdad que son esenciales a las actividades congresuales”*<sup>55</sup>. La igualdad es entendida por la Corte como base fundamental del proceso deliberativo y pilar del sistema democrático que impide la incorporación de criterios sospechosos al debate popular y otorga idéntico valor a la decisión de cada uno de sus participantes. En segundo lugar, el principio de pluralismo político que apela a la integración del Congreso por parte de las diferentes fuerzas políticas más representativas de la sociedad. Y, en tercer lugar, el principio de publicidad, entendido como la *“posibilidad de fiscalizar la actividad que realiza el poder público, examen que en el caso del Congreso de la República tendrá como sujetos activos tanto a la sociedad como a los mismos integrantes del órgano legislativo, especialmente a las fuerzas minoritarias o de oposición, interesadas en resaltar las disparidades de criterio jurídico o político con las medidas adoptadas por la mayoría”*.<sup>56</sup>

Por otra parte, el principio de participación democrática, interpretado desde la perspectiva de los congresistas, pretende la garantía de su participación *“en condiciones de igualdad y libertad y que todos ellos concurren al procedimiento legislativo, bien que formen parte de la mayoría o de la minoría”*<sup>57</sup>. En ese sentido, la Corte Constitucional ha reconocido que los partidos políticos, movimientos y agrupaciones significativas de ciudadanos son la principal manifestación de la función instrumental de la representación política, consistente en expresar los intereses de la agenda pública de ciertos grupos sociales, lo que hace que participen directamente en su representación, al tiempo que canalizan la voluntad pública, por lo general, “yuxtapuesta” dada la pluralidad de intereses jurídicos concurrentes<sup>58</sup>.

Todo lo anterior deviene ineficaz en el transcurso del proceso de deliberación y discusión democrática que tiene lugar en el cuerpo legislativo cuando se enfrentan los intereses generales con otros de naturaleza particular, lo que *“afecta la transparencia de la decisión, para el caso, la motivación del voto”*, pese a que, *“en toda decisión siempre debe haber, en forma inequívoca, un solo interés: el interés general de la ley. Por tanto, en caso de*

---

<sup>55</sup> Corte Constitucional, sentencia C-685 de 2011, expediente D-8383 (19 de septiembre). M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.; Corte Constitucional, sentencia C-379 de 2016, expediente PE-045, (18 de julio). M.P.: Luis Ernesto Vargas Silva; Corte Constitucional, sentencia C-1040 de 2005, expediente D-5645, (19 de octubre). M.P.: Manuel José Cepeda Espinosa y otros.

<sup>56</sup> *Ibíd.*

<sup>57</sup> Corte Constitucional, sentencia C-840 de 2003, expediente D-4492 (23 de septiembre). M.P.: Clara Inés Vargas Hernández. Cita: Paloma Biglino Campos, *Los vicios en el procedimiento legislativo*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1991, p. 76.

<sup>58</sup> Corte Constitucional, sentencia C-027 de 2018, expediente RPZ-006, (18 de abril), M.P.: José Fernando Reyes Cuartas.

*conflicto se mezclan el interés privado y el público, con lo cual queda en duda cuál fue el interés dominante”<sup>59</sup>.*

Al desconocer los intereses particulares que se derivan de la relación económica entre congresista y sus financiadores privados, el literal (e) del artículo 1° de la Ley 2003 de 1992 permite la consolidación de factores que operan sobre la conciencia, igualdad, imparcialidad, independencia y libertad con la que este servidor público concurre al debate democrático, los cuales no son superados con los requisitos limitados que brinda la norma mediante los que sí se considera que hay un conflicto de interés (beneficio privado, directo y actual). En virtud de la norma demandada se fortalece la interferencia de intereses privados sobre intereses públicos, consumando resultados antidemocráticos que son previsibles y que serían evitables por el instituto jurídico del conflicto de interés debidamente configurado, y no mermado como sucede con la disposición demandada.

### **3.3.Conclusión**

Con base en los argumentos presentados, se demostró que el literal (e) del artículo 1° de la Ley 2003 de 2019 es contrario al régimen constitucional de los servidores públicos y de la función pública que, conforme a los artículos 123 y 133 C.P., los obliga en sus actuaciones a propender al servicio de los fines del Estado, la comunidad y los principios de justicia y bien común. Así mismo, lesiona gravemente el principio de representación política, al restarle eficacia al régimen de conflicto de interés e impide que la representación se dé conforme a los postulados de libertad, independencia e imparcialidad en favor de los intereses de los grupos sociales, para beneficiar a aquellos de naturaleza económica y particular.

## **4. CUARTO CARGO: LA NORMA DEMANDADA DESCONOCE EL RÉGIMEN DE CONFLICTO DE INTERESES DISPUESTO POR LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA.**

### **4.1.Normas violadas**

En este cargo se demostrará que la norma acusada viola el artículo 182 de la C.P., el cual desarrolla el régimen del conflicto de intereses según el cual, 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 los asuntos sometidos a su consideración. Este artículo delega en el legislador la facultad de reglamentar, mediante ley, lo relacionado con los conflictos de intereses y las recusaciones.

### **4.2.Concepto de la violación**

Como se ha mencionado anteriormente, el literal (e) del artículo 1° de la Ley 2003 de 2019 parte del supuesto de que el interés que existe entre el congresista y el proyecto de ley o

---

<sup>59</sup> Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado. Concepto N° 1572 de 20114.

acto legislativo que versa sobre el sector económico que lo financió en su campaña electoral no es conflictivo. Adicionalmente, la norma considera que dicha situación sí deriva en un conflicto, solamente en caso de que el beneficio que se reporte para el congresista sea particular, directo y actual. En los cargos previos se ha hecho referencia a la manera como esta norma vulnera el principio democrático y el principio de representación política desde el punto de vista del pueblo y desde el punto de vista del congresista como servidor público.

Teniendo en cuenta que la Ley 2003 de 2019 tiene como objetivo modificar el artículo 286 de la Ley 5 de 1992, relacionado justamente con la figura del conflicto de intereses, en este cargo se busca contrastar el precepto acusado con la norma constitucional que da origen al régimen de conflicto de intereses: el artículo 182 de la C.P. Como se verá en este cargo, esta figura, introducida en el ordenamiento jurídico colombiano por la Constitución de 1991<sup>60</sup>, tiene como objetivo garantizar que los representantes del pueblo en el Congreso de la República persigan el interés general con sus actuaciones; en virtud de ello, asimismo, se ha considerado que el conflicto de intereses es una herramienta valiosa en la lucha contra la corrupción, la cual es una obligación internacional del Estado colombiano en virtud de la Convención Interamericana de Lucha contra la Corrupción y de la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción, ambas ratificadas por Colombia.

De acuerdo con el artículo 182 superior, se entiende que hay un conflicto de intereses para los congresistas cuando haya “situaciones de carácter moral o económico” que los inhiban a participar en el trámite de asuntos sometidos a su consideración. En el presente cargo se demostrará que el hecho de no considerar que la participación, discusión y votación de un congresista en proyectos de ley o acto legislativo sobre los sectores económicos que financiaron su campaña constituye una violación abierta de dicho artículo superior. La norma demandada regula justamente una situación económica que debería inhibir a los congresistas a participar en asuntos sometidos a su atención; sin embargo, y **a pesar de reconocer que sí existe un interés que vincula al congresista con el financiador de su campaña electoral**, el precepto acusado habilita a que los congresistas voten aquellos asuntos, dejándolos por fuera del régimen de conflicto de intereses.

Adicionalmente, tal como se señalará, el hecho de considerar que sí existe un conflicto de intereses en esta misma circunstancia, siempre y cuando el beneficio que reporte el congresista sea particular, directo y actual, desconoce el contexto en el que se trazan las situaciones de conflictividad entre intereses públicos y privados en escenarios como la rama legislativa en las sociedades actuales. La norma también desconoce que dichos requisitos son propios de la aplicación del régimen de conflicto de intereses en casos concretos, pero no de la reglamentación legal que, a este respecto, ordena la Constitución adoptar. Es decir, los requisitos de que el interés sea particular, directo y actual para que se configure el conflicto, son cuestiones que serán analizadas por los jueces en las demandas de pérdida de investidura, pero que, en el texto legal, limitan desproporcionadamente la doble finalidad

---

<sup>60</sup> Es tal la importancia del régimen de conflicto de intereses en la Constitución de 1991, que fue elevado a rango constitucional como no lo estaba en la Constitución previa, que sí reconocía el régimen de inhabilidades e incompatibilidades.

del conflicto de intereses de preservar el interés general y de luchar contra la corrupción, tal como pasa a exponerse.

#### **4.2.1. En el contexto de dinámicas de captura del Estado, la norma acusada desconoce el objetivo del régimen de conflicto de intereses de preservar el interés general.**

El conflicto de intereses es una figura instituida para reconocer aquellas situaciones específicas que pueden llevar a que los congresistas – y otros servidores públicos– busquen su beneficio particular antes que el general; en virtud de ello, establece unos mecanismos para apartarlos de la incidencia en decisiones que puedan favorecer intereses privados antes que intereses públicos. En este sentido, el régimen de conflicto de intereses –así como el de inhabilidades e incompatibilidades<sup>61</sup>– se puede entender como un mecanismo que fija unos criterios orientados a propender porque la deliberación de los asuntos que conciernen al poder legislativo se haga en pro del interés general.

Aunque todas las personas tenemos intereses privados, y dichos intereses son legítimos y se expresan en las decisiones que tomamos como individuos, en el caso de los servidores públicos como los congresistas, **dichos intereses deben ceder para el beneficio del interés general, el cual deben perseguir en todas sus actuaciones.** Por ello, el conflicto de intereses es una figura que le exige al congresista que separe sus intereses privados de los intereses públicos que representa, los declare y se aparte de una decisión en la cual se puede ver mermada su imparcialidad e incurra en ejercicios no transparentes frente a la correcta prestación del servicio público. Así, en criterio de la Corte Constitucional, el conflicto de intereses se configura “*cuando existe una concurrencia antagónica entre el interés particular y el interés público que afecta la decisión a tomar y obliga a declararse impedido a quien deba tomarla*”<sup>62</sup>.

En su jurisprudencia a este respecto, el Consejo de Estado ha asegurado que el conflicto de intereses es aquella circunstancia que impide que el congresista sea objetivo en la toma de decisiones, bien sea por razones económicas o morales. Si alguna de estas situaciones priva al congresista de la imparcialidad necesaria para tramitar un asunto de su competencia, debe ser declarado como un interés que le representa un conflicto<sup>63</sup>. De acuerdo con esta postura, el régimen de conflicto de intereses debería operar siempre que se evidencie que la materia sometida a discusión o votación de los congresistas afecte el principio de imparcialidad.

---

<sup>61</sup> La Constitución Política de 1991 introdujo en la Constitución Política el régimen de inhabilidades e incompatibilidades y, por primera vez, un régimen de conflicto de intereses para los congresistas. Las inhabilidades son aquellas circunstancias creadas por la Constitución o la ley que impiden o imposibilitan que una persona sea elegida o designada para un cargo público. Las incompatibilidades son una prohibición para el servidor y funcionario público para la realización de ciertas actividades o para ejercer, simultáneamente a la función pública, otros cargos o empleos.

<sup>62</sup> Corte Constitucional, sentencia SU-625 de 2015, expediente T-4.622.844, (1° de octubre). M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

<sup>63</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Radicación Número AC-3301 (16 de abril de 1996). C.P. Amado Gutiérrez Velásquez.

Si la Carta Política de 1991 constitucionaliza el conflicto de régimen de intereses, fue entonces porque el constituyente quiso dejar sentadas las bases para que el legislador, en representación del pueblo, determine aquellas situaciones que, por cuestiones morales o **económicas**, puedan representar un conflicto para el congresista y alteren con ello el principio democrático. Estas cuestiones de índole moral y económico deben **ser analizadas a la luz del contexto actual de operación de la rama legislativa**, en la que distintos grupos de interés buscan influir para la formulación, interpretación, creación o derogación de leyes, con el objetivo de obtener beneficios sociales, jurídicos o económicos a corto, mediano y largo plazo.

De acuerdo con una investigación realizada sobre la cooptación del Estado en Colombia, la práctica de captura del Estado por parte de empresas legalmente constituidas mediante el financiamiento de campañas electorales es una de las más comunes en procesos de cooptación –considerada como un tipo particular de corrupción– generando una relación compleja entre el representante del pueblo y el financiador privado, la cual resulta problemática en términos constitucionales, tal como se expuso en los cargos previos<sup>64</sup>.

Las prácticas de “**captura instrumental de partidos políticos**”, como la denomina la referida investigación, tienen el objetivo –por parte del “agente captor” – de **acceder a la maquinaria estatal con el propósito de lograr sus fines particulares**. Dentro de dichos fines podemos encontrar la generación de marcos regulatorios favorables a los intereses de las personas jurídicas que representen sectores económicos que financian campañas políticas. Por ello resulta de suma importancia imponer límites legales claros a la financiación privada de campañas, de manera que se diferencien los intereses privados de los intereses del Estado. Cuando hay un borramiento de los límites entre estos dos tipos de intereses, se corre el riesgo de que se configure la cooptación del Estado o que haya corrupción administrativa<sup>65</sup>. En efecto, de acuerdo con dicha investigación:

*“Es común que mediante el financiamiento de las campañas electorales, actores privados busquen imponer sus intereses sobre el ideario y sobre los propósitos programáticos del mismo partido. Por este motivo, constantemente se llama la atención con respecto a la importancia de establecer restricciones y topes o eliminar completamente la financiación privada de las campañas electorales. (...) A manera de ilustración, cabe anotar que cuando un agente privado financia la campaña política de un candidato y contribuye decididamente a que el candidato financiado gane la contienda electoral, entonces se establece un escenario de gratitud y compromiso por parte del nuevo funcionario público elegido hacia el agente privado que lo financió.”<sup>66</sup> (subrayado fuera del texto).*

Resulta claro que la regulación sobre financiamiento de campañas debe propender por establecer límites a la financiación privada de las mismas, pero el régimen de conflicto de

---

<sup>64</sup> Garay, Luis Jorge et al, “La captura y reconfiguración cooptada del Estado en Colombia”, Bogotá: Grupo Método, Transparencia por Colombia y Fundación Avina.

<sup>65</sup> *Ibíd.*, pág. 17.

<sup>66</sup> *Ibíd.*, pág. 68.

intereses también tiene el deber de apuntar a dicho propósito, ya que según lo estipula el artículo 182 superior, **se debe considerar como parte de dicho régimen cualquier “situación económica”** que deba inhibir al congresista de participar en asuntos sometidos a su consideración. Siendo así, y teniendo en cuenta que, de acuerdo con el Banco Mundial, la financiación de campañas por parte de privados es una amenaza a la independencia de los partidos políticos y de los representantes del pueblo que hagan parte de ellos<sup>67</sup>, es indispensable que, siendo legal este tipo de financiación, al menos se reconozca la existencia del conflicto que suscita el hecho de que un congresista se vea enfrentado a discutir y votar un proyecto de ley o acto legislativo sobre el sector económico que apoyó su campaña. Este tipo de límites podrían restringir el poder de influencia de sectores económicos en el Congreso de la República.

Esta influencia es un hecho que deben enfrentar las democracias constitucionales, sobre todo si la financiación de campañas por parte de agentes privados es permitida. Asimismo, se debe enfrentar el hecho de que este tipo de influencia se da de maneras complejas y no necesariamente a través de acciones abiertamente ilegales. De hecho, puede darse como consecuencia de acciones lícitas pero no por ello transparentes ni respetuosas de los fines del Estado y de la función pública<sup>68</sup>. Adicionalmente, se da de manera tal que el beneficiado, antes que el congresista, resulta ser el privado que busca sacar provecho del Estado a partir de la relación económica establecida en el financiamiento de su campaña. Como se establece en la cita transcrita previamente del informe sobre captura del Estado, la complejidad de la relación entre los sectores que financian campañas y los financiados pasa por la “deuda” en la que queda el congresista con su financiador, al recibir unos dineros gracias a los cuales pudo llevar a cabo su campaña electoral y acceder a la curul.

Se trata, entonces, de una relación en la que, por un lado, el financiador privado saca provecho de haber logrado que uno de los candidatos que financió obtuviera un escaño en el Congreso de la República, pues directa o indirectamente le puede demandar al congresista que oriente sus decisiones de manera favorecedora a sus intereses, o le puede pedir o sugerir que cree o derogue marcos regulatorios relacionados con su sector económico, entre otras debido a que no hay marco legal que lo prohíba. Por otro lado, se trata de una relación en la que el congresista saca provecho del financiador privado al haber fortalecido los recursos económicos para impulsar su campaña política, y al mantener un vínculo que puede ser provechoso en el ejercicio de sus funciones o en futuras campañas electorales.

Así analizada, la captura del Estado arroja luces sobre la manera cómo el legislador debe desarrollar el mandato del artículo 182 superior, cuando este artículo se refiere a las situaciones de orden económico que deben impedir que el congresista participe en los asuntos sometidos a su competencia. Cuando la norma desconoce que la financiación privada de campañas es una “situación económica” de aquellas a las que se refiere el artículo 182 de la Constitución, vulnera este precepto al permitir que se haga nugatorio el

---

<sup>67</sup> Corporación Transparencia por Colombia, “Documento guía. Conflicto de intereses”, 2011, disponible en: [https://issuu.com/transparenciaporcolombia/docs/guia\\_conflicto\\_de\\_intereses](https://issuu.com/transparenciaporcolombia/docs/guia_conflicto_de_intereses).

<sup>68</sup> *Ibíd.*

fin del régimen de conflicto de intereses consistente en preservar el interés general y evitar la cooptación del Estado y la generación de beneficios privados para los congresistas.

#### **4.2.2. Que la norma acusada considere que sí hay conflicto de intereses si el beneficio es directo, privado y actual hace ilusorio el objetivo del régimen de intereses**

La norma demandada no solo desconoce que discutir, participar y votar iniciativas legislativas relacionadas con el sector económico que financió a los congresistas es una de las situaciones económicas a las que se refiere la Constitución Política en su artículo 182, sino que además desconoce la realidad de cómo opera la captura del Estado por parte de intereses privados, favoreciéndola. Esto último se da cuando la norma, acogiendo los criterios que ha establecido el Consejo de Estado para determinar cuándo se configura el conflicto de intereses, establece que sí se da este conflicto en la situación regulada por el literal acusado, siempre y cuando el beneficio que se reporte para el congresista sea privado, directo y actual.

Pero la inclusión de estos requisitos en el literal (e) del artículo 1° de la Ley 2003 de 2019 no conduce a su constitucionalidad. Por el contrario, incluirlos desconoce que dichos requerimientos no responden a la complejidad de los intereses que se trazan al interior del Congreso de la República cuando hay sectores económicos con poder de incidencia mediante la financiación de campañas. Desconoce, además, que es muy difícil que se cumplan en la situación descrita por el literal demandado, y desconoce que tienen sentido para el juez que debe estudiar la pérdida de investidura al momento de analizar casos concretos, pero no tanto para el desarrollo legal de la figura del conflicto de intereses ya que, al hacerlo, la limita indebidamente, haciéndola ilusoria.

Para explicar el primer asunto, relacionado con la manera como dichos requisitos desatienden el contexto de operación de la rama legislativa y las dinámicas de captura corporativa, violando así el artículo 182 de la C.P, es necesario revisar lo que ha dicho el Consejo de Estado en la materia. En efecto, la jurisdicción de lo contencioso administrativo ha construido unas subreglas en desarrollo de la figura del conflicto de intereses, estableciendo que, en cada caso particular, se debe verificar la existencia de unos requisitos para la configuración del conflicto de intereses; así, se debe demostrar que el interés, para ser conflictivo, sea directo, particular y actual.

Que sea **directo** implica que no sea hipotético y aleatorio, “*existe un interés directo, cuando el provecho que se obtenga por el parlamentario, sus familiares o socios en los términos previstos en la ley, no requiera para su demostración de actos, hechos o desarrollos posteriores que lo conviertan en hipotético o aleatorio*”<sup>69</sup>. Que sea **particular** implica que la adopción de la decisión le genera al congresista un beneficio específico y personal, para sí mismo o para quienes estén relacionados con este. También ha dicho el

---

<sup>69</sup> Corte Constitucional, sentencia SU-379 de 2019, expediente T-6.406.726, (20 de agosto). M.P. Alejandro Linares Cantillo.

Consejo de Estado que el interés probado se configura cuando surgen “*ventajas o provechos representados en derechos subjetivos, o en ventajas de tipo reparativo positivo (como indemnización por daños o detrimento de derechos) o negativo (reparación de gastos), o de tipo enriquecedor (como ganancias, utilidades, provechos, derechos, etc.), o cuando se refieren a la simple exoneración de desventajas (exoneración de obligaciones, cargas, etc.)*”<sup>70</sup>. Que sea **actual** implica que el beneficio que le reporta al congresista no debe ser futuro sino inmediato, lo cual excluye aquellos casos “*sobre los cuales no sea posible determinar o predecir con cierto grado de convicción y de evidencia fáctica su realización en el futuro*”<sup>71</sup>.

Al respecto, es preciso recordar que la financiación privada por parte de personas naturales y jurídicas ha venido en aumento en las últimas campañas electorales, siendo más alta en el Senado que en la Cámara de Representantes<sup>72</sup>. Esta cifra, analizada en conjunto con la tasa de reelección en ambas cámaras, que contrasta en el Senado con un 67% mientras que en la Cámara es apenas del 32%<sup>73</sup>, demuestra de manera clara el objetivo de las preferencias de los financiadores: asegurar una curul a lo largo del tiempo que sirva de enlace con el Poder Legislativo, afirmando así la interferencia de grandes grupos de poder y sectores económicos en el debate y la decisión legislativa. Esto implica que el beneficio a sectores económicos determinados en la actividad legislativa, lejos de ser un beneficio futuro, supone el beneficio directo y actual del cargo que se logró gracias a los aportes económicos de determinados aportantes con gran capital, los cuales han venido aportando de tiempo atrás y lo seguirán haciendo en el futuro, debido a la inexistencia de un conflicto de intereses como lo plantea la norma acusada.

Como se verá enseguida, la construcción de estos criterios puede ser relevante al momento de analizar casos puntuales, pues a pesar de incurrir en una situación considerada por la ley como conflicto de intereses, es necesario que el juez verifique tanto la objetividad de la existencia de la causal o situación moral o económica existente, como la subjetividad de la conducta del congresista. Sin embargo, traídos a la Ley 2003 de 2019, que tiene como objetivo desarrollar la figura del conflicto de intereses, y en el contexto particular de la situación reglamentada en el literal (e) de su artículo 1°, dichos requisitos hacen ilusoria la figura, pues difícilmente se configurarán en la situación regulada por el precepto, y en cambio desvían la atención de la manera como, en la práctica, opera la interferencia de sectores económicos en la dinámica del Congreso de la República.

En efecto, y como ya se ha mencionado, tratándose de la cooptación del Estado por parte de empresas que representan sectores económicos, la financiación de campañas tiene unos objetivos que, sin ser hipotéticos porque hacen parte de las razones por las que un privado

---

<sup>70</sup> Ibid.

<sup>71</sup> Ibid.

<sup>72</sup> Transparencia Internacional. Informe Elecciones y Contratos. 2019. Ibid.

<sup>73</sup> Senadora Angélica Lozano. Proyecto de Acto Legislativo por el cual se limitan los periodos de los miembros de los cuerpos colegiados de elección directa. 2019. Disponible en: <http://leyes.senado.gov.co/proyectos/images/documentos/Textos%20Radicados/proyectos%20de%20ley/2019%20-%202020/PAL%2019-19%20Limite%20Periodos.pdf>

decide financiar a un político, tampoco son directos, al menos no en la manera como lo ha desarrollado el Consejo de Estado. De igual manera, los objetivos de la financiación privada de campañas no están orientados a beneficiar necesaria y directamente al congresista sino, por el contrario, al privado, quien a través de esta estrategia logra conducir la toma de decisiones en su propio beneficio. Finalmente, **los fines de la financiación privada de campañas tienen unos objetivos a corto, mediano y largo plazo, por lo que un congresista puede votar una iniciativa legislativa favoreciendo intereses de su financiador, afectando así el interés general, con una expectativa certera pero futura de continuar contando con el apoyo económico de determinado sector.** Se trata de situaciones que no son meramente hipotéticas, pero que tampoco tienen la capacidad de concreción requerida por dichos requisitos en la dinámica legislativa actual, permeada por diversos grupos de interés.

Bajo la norma demandada, muchas de las situaciones descritas en el párrafo anterior pasan inadvertidas porque el congresista puede argumentar que la votación de un proyecto del sector económico que lo apoyó no le reporta un beneficio directo, particular y actual, aun cuando sí le reporte un beneficio a él o a su financiador, de maneras complejas que la norma no contempla. Por ello, los requisitos señalados en la norma acusada no son una garantía para preservar el espíritu constitucional del régimen de conflicto de intereses consagrado en el artículo 182 superior y, por el contrario, desvían la atención sobre el tipo de regulación que debe expedir el legislador para preservar la figura y proteger el interés general.

Adicionalmente, estos requisitos son más propios del análisis casuístico que debe emprender el juez contencioso administrativo al enfrentarse a una demanda de pérdida de investidura, pues a pesar de que la ley describa o determine las causales de conflicto de intereses, es importante verificar la situación particular de cada congresista a quien se acuse de desconocer dicho régimen. En decir del Consejo de Estado, *“la conducta humana admite de manera necesaria matices y, por tanto, el instituto del conflicto de intereses, al ser del resorte del fuero interno, debe ser valorado con especial cuidado”*<sup>74</sup>.

En ese sentido, siguiendo al Consejo de Estado, el conflicto de intereses *“es un conflicto jurídico indeterminado”*, el cual debe ser dotado de contenido al momento de analizar los casos concretos para evitar arbitrariedades y respetar el derecho al debido proceso de los congresistas, a quienes se acuse de haber violado dicho régimen. Esto quiere decir que una cosa es el desarrollo legal de la figura de conflicto de intereses que, de acuerdo con la Constitución, debe contemplar aquellas situaciones que por razones económicas o morales inhiban al congresista de actuar con imparcialidad, y otra cosa es la aplicación de dichas situaciones al estudio de un caso concreto, donde el juez debe analizar la subjetividad de la conducta del caso que se reprocha<sup>75</sup>.

---

<sup>74</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Radicación N°: 66001-23-33-000-2015-00335-01, (13 de octubre de 2016), C. Roberto Augusto Serrato Valdés (e).

<sup>75</sup> Corte Constitucional, sentencia SU-379 de 2019, expediente T-6.406.726, (20 de agosto). M.P. Alejandro Linares Cantillo.

#### **4.2.3. La norma demandada va en contravía de la lucha contra la corrupción, a la cual está obligada el Estado colombiano.**

Además de tener como objetivo garantizar la búsqueda del interés general por parte de los servidores públicos, la figura del conflicto de interés tiene como finalidad más específica evitar la corrupción. La corrupción es entendida como el mal uso del poder con el propósito de obtener beneficios privados. Para el caso de representantes del pueblo, la corrupción puede ser entendida como “*el abuso de posiciones de poder o de confianza para beneficio particular en detrimento del interés colectivo*”<sup>76</sup>. De esta manera, el fin más amplio de garantizar que los congresistas actúen de conformidad con lo que se espera de un servidor público, se concreta cuando el Estado cuenta, entre otras, con herramientas para combatir el indebido ejercicio del poder.

Por lo anterior, con el propósito de prevenir, detectar, sancionar y eliminar actos de corrupción, el Estado colombiano se ha obligado internacionalmente mediante la **Convención Interamericana contra la Corrupción y la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción**, ambas incorporadas al ordenamiento interno mediante la Ley 412 de 1997 y la Ley 970 de 2005 respectivamente. Aunque la corrupción es un obstáculo para la efectividad de los derechos humanos y es causa de violación de derechos fundamentales, estas convenciones no reconocen derechos humanos ni prohíben su limitación en los estados de excepción, tal como ordena el artículo 93 de la C.P para considerar que hacen parte del bloque de constitucionalidad.

Esto no quiere decir, sin embargo, que no sean relevantes para estudiar la presente demanda. Teniendo en cuenta que este cargo apunta a demostrar que la norma acusada contraría los fines constitucionales de la figura del conflicto de intereses, y que la misma se puede interpretar desde la óptica de la lucha contra la corrupción, los contenidos normativos de dichas convenciones resultan relevantes, no como control o parámetro de constitucionalidad, pero sí como referente de la orientación que deben tener las políticas que puedan coadyuvar a combatir la corrupción, máxime si tenemos en cuenta que los contenidos de dichas convenciones son obligaciones internacionales adquiridas por el Estado colombiano.

Para efectos de analizar el precepto demandado, resultan particularmente relevantes los siguientes artículos de la Convención de Naciones Unidas contra la corrupción: el artículo 1.c, dispone que la finalidad de la convención es la de promover la debida gestión de los asuntos y los bienes públicos. El artículo 5, relacionado con las políticas y prácticas de prevención de la corrupción, obliga, en su numeral primero, a que cada Estado formule, aplique y mantenga vigentes políticas eficaces contra la corrupción que promuevan la debida gestión de los asuntos públicos y la transparencia, y en su numeral 2, a que

---

<sup>76</sup> Corporación Transparencia por Colombia, “Documento guía. Conflicto de intereses”, 2011, disponible en: [https://issuu.com/transparenciaporcolombia/docs/guia\\_conflicto de intereses](https://issuu.com/transparenciaporcolombia/docs/guia_conflicto de intereses).

establezca prácticas eficaces encaminadas a prevenir la corrupción. El artículo 7, relacionado específicamente con el sector público, establece en su numeral 3 la obligación a los Estados de considerar la adopción de “*medidas legislativas y administrativas apropiadas (...) para aumentar la transparencia respecto de la financiación de candidaturas a cargos públicos electivos y, cuando proceda, respecto de la financiación de los partidos políticos*”. Finalmente, el artículo 8 que aborda los códigos de conducta para funcionarios públicos, establece en su numeral 5 la obligación del Estado de procurar la adopción de “*medidas y sistemas para exigir a los funcionarios públicos que hagan declaraciones a las autoridades competentes en relación, entre otras cosas, con sus actividades externas y con empleos, inversiones, activos y regalos o beneficios importantes que puedan dar lugar a un conflicto de intereses respecto de sus atribuciones como funcionarios públicos*”<sup>77</sup>.

En la revisión de constitucionalidad de la Ley 970 de 2005 mediante la cual se incorporó esta Convención al ordenamiento jurídico interno, la Corte Constitucional recordó lo expresado en la sentencia que, a su vez, estudió los contenidos de la Convención Interamericana contra la Corrupción. En ambas ocasiones, la Corte mencionó que la garantía de la dignidad humana encuentra obstáculos cuando prevalece el interés particular sobre el interés general en contextos de corrupción. En efecto, reconoció la Corte:

“El Estado social de derecho, ha dicho de manera reiterada esta Corporación, se construye a partir del reconocimiento del ser humano como sujeto autónomo, dotado de razón, cuya realización integral debe promover el Estado, garantizándole condiciones dignas para el desarrollo de sus potencialidades, condiciones que se anulan y diluyen en contextos en los que prevalezca el interés mezquino de quienes anteponen los suyos particulares a los de la sociedad, incluso desdeñándolos y sacrificándolos, mucho más si para ello hacen uso indebido del aparato administrativo que conduce el Estado, de los recursos que lo nutren, y del ejercicio de las funciones propias de la administración pública, conductas que por lo general se identifican en los tipos penales que describen prácticas corruptas”<sup>78</sup>.

De esta manera, la lucha contra la corrupción tiene toda relación con el régimen de conflicto de intereses de nuestro ordenamiento jurídico interno, y por ello debe buscarse que el desarrollo legal que se haga del artículo 182 superior esté acorde con dichos fines. Como se ha argumentado a lo largo de este cargo, el desconocimiento del conflicto de interés que existe en una situación en la que el congresista deba votar iniciativas legislativas sobre el sector económico que lo financió, constituye una situación en sí misma corrupta, pues genera incentivos a los sectores económicos para que financien campañas electorales con fines de beneficio privado. Pero, además, una vez logrado ese fin electoral, se pueden dar otras formas de corrupción entre el congresista y el sector económico que lo financió si no se reconoce que allí hay un conflicto al que la ley, en virtud del conflicto de intereses, debe imponer unos límites.

---

<sup>77</sup> Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, adoptada mediante la Ley 970 de 2005.

<sup>78</sup> Corte Constitucional, sentencia C-172 de 2006, expediente LAT-282 (8 de marzo). M.P. Jaime Córdoba Triviño.

### **4.3.Conclusión**

El régimen del conflicto de intereses en Colombia tiene como objetivo garantizar que el Congreso priorice el interés público frente al interés privado. Por ello, resulta contrario a la Constitución que la norma acusada permita que los congresistas actúen buscando su beneficio particular o el beneficio de privados, antes que el interés general. Esto es exactamente lo que provoca la norma al no reconocer la existencia de un conflicto de intereses cuando un congresista deba participar, discutir o votar asuntos relacionados con los sectores económicos que financiaron su campaña, directamente o a través de la financiación a su partido político, pues desconoce que esta es, justamente, una de las situaciones de carácter económico a las que se refiere el artículo 182 de la C.P y que deben inhibir al congresista de participar en asuntos sometidos a su consideración. Demostrar que el beneficio de la iniciativa legislativa reporta para el congresista sea particular, directo y actual para que proceda en estos casos el conflicto de intereses, hace nugatorio el doble fin de este régimen de garantizar el interés general y luchar contra la corrupción, pues dichos requisitos son difíciles de comprobar en contextos de cooptación del Estado que presenta unas complejidades y retos que la norma pasa por alto y, de hecho, las habilita.

## **5. QUINTO CARGO: LA NORMA DEMANDADA VULNERA LOS PRINCIPIOS DE TRANSPARENCIA Y MORALIDAD QUE DEBEN ORIENTAR A LOS PARTIDOS Y MOVIMIENTOS POLÍTICOS Y VULNERA LA PROHIBICIÓN CONSTITUCIONAL CONSISTENTE EN QUE LA FINANCIACIÓN PRIVADA DE CAMPAÑAS NO PUEDE TENER FINES ANTIDEMOCRÁTICOS.**

### **5.1.Normas violadas**

La disposición demandada vulnera el artículo 107 de la C.P., relacionado con los deberes de partidos y movimientos políticos y con los principios rectores de transparencia y moralidad, y el artículo 109 de la C.P, el cual prohíbe expresamente que la financiación privada de campañas tenga fines antidemocráticos.

### **5.2.Concepto de la violación**

El literal (e) del artículo 1° de la Ley 2003 de 2019 es contrario a los principios constitucionales de moralidad y transparencia que rigen la conformación democrática y la actuación de los partidos y movimientos políticos, al tiempo que desconoce los límites que operan sobre el sistema de financiación política y electoral y que regulan lo atinente a las contribuciones privadas, en aras de evitar que den lugar a fines antidemocráticos en el transcurso de las campañas electorales y en las etapas posteriores a ellas.

Al desconocer la naturaleza de la relación que existe entre el congresista elegido y sus financiadores privados, así como los efectos que dicha financiación puede tener sobre la función legislativa, la norma acusada creó un incentivo inconstitucional con miras a

materializar intereses particulares que son ajenos al debate democrático, desconociendo el principio de prevalencia del interés general, tal y como ha sido sostenido a lo largo del texto de esta demanda.

Para sustentar este cargo se hace necesario hacer referencia, en primer lugar, a la financiación de campañas electorales en el ordenamiento jurídico colombiano; posteriormente, en segundo lugar, resulta relevante situar los límites que existen frente a la financiación privada de campañas para, finalmente, en tercer lugar, sustentar que la norma acusada desconoce los límites constitucionales impuestos a dicho tipo de financiación privada, favoreciendo fines antidemocráticos.

#### **5.2.1. La financiación de campañas electorales en el ordenamiento jurídico colombiano y los límites a la financiación privada.**

El Título IV de la Constitución Política introdujo el régimen de la “participación democrática y de los partidos políticos” al ordenamiento jurídico. En él, se encargó de establecer los derechos, garantías, deberes y obligaciones a tener en cuenta por parte de quienes decidieran reunirse y participar activamente de la vida democrática de la nación. En este sentido, el artículo 107 superior reconoce el derecho de los ciudadanos a fundar, organizar y desarrollar los partidos y movimientos políticos<sup>79</sup> que consideren necesarios para representar sus intereses y aspiraciones, al tiempo que les ordena organizarse “*democráticamente*”, bajo los principios rectores de transparencia, objetividad, moralidad, equidad de género y la divulgación de sus programas políticos. De esta forma, la norma fija los parámetros generales de los procesos de integración de estas organizaciones, sus regímenes de sanciones y contravenciones, su derecho a la manifestación, etc.

Por otra parte, el artículo 109 superior aporta la base constitucional del sistema de financiación diseñado por el constituyente, en el cual concurren fuentes públicas y privadas, estableciendo por ello unos límites que, en el caso concreto de la financiación privada, contemplan la proscripción de fines antidemocráticos o atentatorios del orden público que dicha financiación pudiera conllevar.

Ambas normas son fundamentales para los procesos electorales de los congresistas, toda vez que se ocupan de los movimientos políticos que respaldan sus candidaturas, así como de las fuentes de financiación que las hacen posibles. Debido a la importancia e inquietud que genera esta materia en el legislador, su desarrollo legal ha sido extenso.

La Ley 130 de 1994<sup>80</sup> en su artículo 2°, definió los partidos políticos como “*instituciones permanentes que reflejan el pluralismo político, promueven y encauzan la participación de los ciudadanos y contribuyen a la formación y manifestación de la voluntad popular, con el objeto de acceder al poder, a los cargos de elección popular y de influir en las*

---

<sup>79</sup> Las expresiones “partidos políticos” o “movimientos políticos” deberán entenderse como omnicomprensivos de los partidos, movimientos y grupos políticos a los cuales se hace referencia en esta demanda.

<sup>80</sup> “Por la cual se dicta el estatuto básico de los partidos y movimientos políticos, se dictan normas sobre su financiación y la de las campañas electorales y se dictan otras disposiciones”.

*decisiones políticas y democráticas de la Nación*”, y les reconoció libertad para su organización, no sin antes sujetarlos al cumplimiento de la Constitución y las leyes, junto a la defensa y difusión de los derechos humanos para logro y mantenimiento de la paz<sup>81</sup>. A su vez, los artículos 13 y 14 se concentraron en la financiación estatal y privada de las campañas electorales, mientras que los artículos 18 y 20 se enfocaron en la publicidad y los procesos de rendición de cuentas, a los cuales están obligados los partidos, movimientos y organizaciones adscritas a grupos sociales, bajo los principios de transparencia y publicidad.

Posteriormente, la Ley 1475 de 2011<sup>82</sup> desarrollaría con mayor profundidad algunos de los contenidos normativos de la Constitución Política y de la Ley 130 de 1994. Respecto del artículo 107 de la Carta Política, el artículo 1° de la ley citada estableció los principios de obligatorio acatamiento para la organización y funcionamiento de los partidos políticos. Entre ellos, resalta el principio de transparencia, el cual se entiende como el *“deber de los partidos y movimientos políticos de mantener permanentemente informados a sus afiliados sobre sus actividades políticas, administrativas y financieras. Para su cumplimiento, deberán realizar cada año rendición de cuentas”*; asimismo, resalta el principio de moralidad, el cual obliga a los miembros de estos movimientos a llevar a cabo su actividad *“de conformidad con las normas de comportamiento adoptadas en los correspondientes códigos de ética”*. En cuanto a las fuentes de financiación de las campañas electorales, las enumera en el artículo 20 y en su numeral 3° hace expresa referencia a *“las contribuciones, donaciones y créditos, en dinero o en especie, que realicen los particulares”*, cuyos topes son fijados en el artículo 23. La financiación estatal de esta clase de campañas, por su parte, está contenida en el artículo 21 del mismo texto normativo.

#### **5.2.2. Fundamentos constitucionales de los límites a la financiación privada. Principios de transparencia, moralidad y fines democráticos:**

Esta breve referencia a las fuentes normativas deja entrever que el constituyente optó por un sistema de financiación electoral de naturaleza mixta. De esta manera, Estado y particulares concurren al financiamiento de las campañas electorales de los partidos o movimientos políticos democráticamente constituidos. No obstante, pese a admitir ambas fuentes de ingresos, las limitó en la práctica para evitar una serie de consecuencias que pudieran obrar en detrimento del sistema político y sus fines.

Así, la fijación de topes máximos a los aportes particulares obedece a la intención del constituyente, abordada por el legislador, de *“blindar las campañas y contiendas electorales frente a las presiones indebidas de grupos económicos de poder o intereses personalistas que puedan tener los colaboradores o contribuidores de la financiación privada, así como evitar cierto tipo de inhabilidades, siendo la finalidad última del mandato constitucional y del desarrollo legal de las medidas limitantes de la financiación privada, la preservación de los principios fundantes de la democracia constitucional,*

---

<sup>81</sup> Ley 130 de 1994, artículo 6°.

<sup>82</sup> “Por la cual se adoptan reglas de organización y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos, de los procesos electorales y se dictan otras disposiciones”.

*protegiendo la formación verdaderamente democrática de la voluntad popular, además de garantizar los principios de igualdad, transparencia y pluralismo político en las contiendas políticas y electorales*”<sup>83</sup> (subrayado fuera del texto).

Para la Corte Constitucional esto incide favorablemente en las finalidades del principio democrático, entre las cuales está la de **“preservar la voluntad popular y la libertad en el proceso de formación de la iniciativa popular, para evitar que este mecanismo sea cooptado por intereses particulares de distinta índole y utilizado en procura de intereses particulares o sectoriales”**<sup>84</sup>. Por esta razón, el constituyente le atribuyó al Consejo Nacional Electoral competencias respecto de la organización, dirección y vigilancia<sup>85</sup> de los partidos políticos, así como la sanción de las irregularidades advertidas en el transcurso de las campañas electorales. El principal objetivo en la definición de los tope máximos de las contribuciones radica en **“garantizar que no se distorsione el interés ciudadano frente a un tema específico sólo porque los promotores disponen de una cantidad ilimitada de recursos”**<sup>86</sup>.

En lo que atañe al principio de transparencia, bajo la perspectiva del ámbito electoral, este **“apunta al establecimiento de instrumentos encaminados a determinar con precisión el origen, la destinación, al igual que el monto de los recursos económicos que soportan una determinada campaña electoral. De allí que las diversas legislaciones establezcan el deber de rendir cuentas o balances al término de las elecciones, e igualmente, prevean diversas sanciones, bien sean para el candidato o partido político, que incumplan tal deber o que superen los montos máximos autorizados”**<sup>87</sup>.

La Corte toma postura al interior del debate sobre la transparencia en las campañas electorales, y discute los problemas de los aportes económicos particulares **“por sus consecuencias importantes en enturbiar la transparencia de las elecciones y deteriorar la legitimidad del sistema democrático y la ética de la administración pública”**<sup>88</sup>. Ello ha conducido a que la fijación de los límites del financiamiento de campañas se entienda como un mecanismo idóneo para equilibrar **“el motor económico de la contienda”**<sup>89</sup>, en garantía de la democratización en el acceso a determinados cargos.

Con base en lo anterior, no es posible interpretar de forma limitada los principios de transparencia y moralidad que rigen a los movimientos políticos. Pese a las restringidas definiciones legales que aporta la Ley 1475 de 2011, el mandato de transparencia y sus consecuentes obligaciones relacionadas con la rendición de cuentas y el acceso a la

---

<sup>83</sup> Corte Constitucional, sentencia C-490 de 2011, expediente PE-031, (23 de junio). M.P., Luis Ernesto Vargas Silva.

<sup>84</sup> Corte Constitucional, sentencia C-141 de 2010, expediente CRF-003, (26 de febrero). M.P., Humberto Antonio Sierra Porto.

<sup>85</sup> Constitución Política, artículos 108, 109, 120 y 265. Ley 1475 de 2011, artículo 24.

<sup>86</sup> Corte Constitucional, sentencia C-141 de 2010, expediente CRF-003, (26 de febrero). M.P., Humberto Antonio Sierra Porto.

<sup>87</sup> *Ibíd.*

<sup>88</sup> *Ibíd.*

<sup>89</sup> Corte Constitucional, sentencia C-1153 de 2005, PE-024 (11 de noviembre). M.P., Marco Gerardo Monroy Cabra.

información, aspira a la publicidad de las relaciones que se tejen en torno a la actividad electoral, para evitar que luego se conviertan en factores determinantes para el ejercicio, desviado o contrario al principio democrático, de la función pública<sup>90</sup>.

Los topes de financiación son restricciones necesarias para la garantía del principio de transparencia. Dada la necesidad de asegurar la representación popular, no es dable ignorar la procedencia de los recursos utilizados en el transcurso de las contiendas electorales ni sus cuantías. De lo contrario, pueden erigirse como medios de distorsión del principio democrático.<sup>91</sup> Además, debe reiterarse que el tránsito hacia una democracia participativa se ha manifestado en el escrutinio público sobre las organizaciones políticas que *“están intensamente vinculadas al control ciudadano, pues sólo así pueden comprenderse como genuinamente democráticas”*<sup>92</sup>

Por otro lado, en el caso del principio de moralidad, la observancia de los códigos de ética por parte de los congresistas y sus movimientos políticos es imperativa. Entre los códigos de ética existentes, el régimen de incompatibilidades, inhabilidades y conflictos de interés, constitucional y legalmente impuesto, hace parte del conjunto de límites diseñados por el ordenamiento jurídico. Pese a que la Corte ha establecido que el alcance de la moralidad como principio rector de los partidos políticos difiere de la moralidad como derecho e interés colectivo respecto de la Administración Pública, reconoce que existe un aumento progresivo de los límites constitucionales y estatutarios para el ejercicio de la autonomía de estas formas de organización, pese a que no todas sus actividades sean controlables por órganos administrativos y jurisdiccionales<sup>93</sup>.

Finalmente, los límites a las contribuciones particulares son vistos como parte del conjunto de herramientas a través de las cuales se materializan los principios de pluralismo político e igualdad, lo cual ha sido acompañado por una tendencia internacional que contribuye a *“evitar todo abuso del poder económico en la actividad política, prevenir el fenómeno de la corrupción y evitar la injerencia de intereses particulares que vicien los procesos democráticos”*<sup>94</sup>. De esta manera, la protección del principio democrático ha cobrado una mayor importancia dada la intención de preservar la voluntad popular y la libertad en la formación de su iniciativa, con el fin de *“evitar que este mecanismo sea cooptado por intereses particulares de distinta índole y sea utilizado en procura de intereses particulares o sectoriales”*<sup>95</sup>.

---

<sup>90</sup> En la sentencia C-1153 de 2005, la Corte adelantó el estudio de la constitucionalidad de disposiciones alusivas a las garantías electorales en las campañas presidenciales. No dudó en calificar como “legítimo” el interés perseguido a través del postulado de transparencia, para evitar la repetición de *“episodios que marcaron negativamente la historia nacional”*. Ibid.

<sup>91</sup> Corte Constitucional, sentencia C-490 de 2011, expediente PE-031, (23 de junio). M.P., Luis Ernesto Vargas Silva.

<sup>92</sup> Ibid.

<sup>93</sup> Corte Constitucional, sentencia SU-585 de 2017, expediente T-5.475.189, (21 de septiembre). M.P., Alejandro Linares Cantillo.

<sup>94</sup> Ibid.

<sup>95</sup> Corte Constitucional, sentencia C-397 de 2010, expediente CRF-002, (25 de mayo). M.P., Juan Carlos Henao Pérez.

Esta preocupación frente a la conformación de la voluntad popular no es abordada de forma idónea y respetuosa de la Constitución Política en el literal (e) del artículo 1° de la Ley 2003 de 2019, tal como pasa a exponerse.

### **5.2.3. La norma demandada desconoce los límites constitucionales impuestos a la financiación privada y favorece fines antidemocráticos.**

Con la breve mención del conjunto normativo que regula el sistema mixto de financiamiento de las campañas electorales para acceder a corporaciones populares, se pretendió evidenciar la instauración progresiva de límites a la intervención de los particulares en la conformación del sistema democrático y en sus múltiples dinámicas. Además, se hizo especial énfasis en los principios de transparencia y moralidad que rigen este sistema, y en el rechazo hacia los fines antidemocráticos de las contribuciones privadas a los que se hace referencia en los textos de los artículos 107 y 109 constitucionales, por considerar que el inciso (e) del artículo 1° de la Ley 2003 de 2019 los viola, al omitir las preocupaciones que por vía legal y jurisprudencial se han construido para proteger el sistema democrático frente a los riesgos y efectos negativos de una ilimitada injerencia de intereses particulares.

A lo largo de la existencia del modelo mixto de financiación electoral se ha constatado una serie de problemáticas que demandan la incorporación de políticas públicas eficientes orientadas hacia su prevención y adecuada solución, puesto que, de no solucionarse, se trasladarán al ámbito de la función pública que ejercen los aforados. De ahí que, institutos jurídicos como el del conflicto de interés, sean de vital importancia en un ordenamiento que aspira a la protección de la actividad democrática de la rama legislativa y de las competencias que, en virtud de ella, asigna a sus miembros.

El legislador, a través de la norma demandada, ignora deliberadamente que la garantía del mandato de transparencia en la financiación electoral se ha enfrentado a fracasos estrepitosos por la dificultad de contar con registros idóneos y ciertos sobre las fuentes de financiación de los candidatos a ocupar escaños populares<sup>96</sup>. En esta situación, *“no solo se dificulta garantizar una relativa equidad en la campaña electoral y conocer los posibles conflictos de interés de los políticos, sino que además no se tiene certeza sobre cuál es el grado en el que recursos de origen ilícito cumplen un papel en las campañas políticas”*<sup>97</sup> (subrayado fuera del texto).

---

<sup>96</sup> “El problema del subregistro tiene varias caras. Un problema es, claro, el de los aportes en dinero o en especie que entran a la campaña pero que nunca se registran. Pero eso no es todo. Una buena parte del subregistro viene de aportes en especie que no entran a la campaña pero que son ejecutados por terceros a favor de los candidatos: una valla regalada, una cuña regalada, un evento patrocinado, un descuento, etcétera. Estos aportes en especie a veces se registran, pero son tasados por un valor que no corresponde a su valor real. Además, por lo general no se registra el tiempo donado, tanto por el candidato como por los voluntarios”. Espinosa, J.R. (2015) “Apuntes para una reforma a la financiación electoral en Colombia”. Bogotá: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), pág. 30.

<sup>97</sup> *Ibíd.*, pág.31.

Pese a que se entiende que los aportes económicos a las campañas electorales son formas legítimas de participación<sup>98</sup> democrática<sup>99</sup>, la inexistencia de límites o su violación afecta las condiciones de equidad con las cuales cada candidato se aproxima al proceso electoral y, posteriormente, resulta elegido para el ejercicio de las competencias que le serán atribuidas. Frente a este asunto se ha llegado a hablar de un *“rol protagónico de la financiación privada”* que sería responsable de que *“ciertos sectores, más poderosos económicamente, se vean sobrerrepresentados en el debate público”*, mientras que, dicha dependencia a los recursos privados genera que *“los políticos sean más sensibles a los intereses de sus aportantes que a los de sus votantes.”*<sup>100</sup>, propiciando la captura política por parte de los sectores económicos.

Al excluir del régimen de conflicto de interés los eventos en los cuales el congresista participa, discute o vota artículos de proyectos de ley o acto legislativo sobre los sectores económicos que financiaron su campaña, la norma demandada no solo desconoce las bases de transparencia y moralidad sobre la cual se sustentan los movimientos políticos y asumen responsabilidad política frente a la totalidad del grupo social como fue explicado, sino que permite la incorporación desmedida de intereses particulares en el debate democrático y la función pública, sin una razón constitucional que acredite este trato diferenciado.

Asimismo, la norma acusada ignora los problemas de corrupción que afectan en cada periodo electoral los procesos democráticos. De esta forma, en lugar de fijar filtros que los atajen e impidan la consolidación de fines antidemocráticos, representados en los intereses particulares de los sectores a los cuales alude el literal (e) del artículo 1° de la Ley 2003 de 2019, les da plena cabida en desatención de la función tuitiva de la figura jurídica del conflicto de interés. Adicionalmente, desconoce que la financiación pública o estatal es reducida en comparación con la privada<sup>101</sup>.

Un ejemplo de lo anterior lo refleja el ejercicio vigilancia electoral que llevó a cabo la organización Transparencia por Colombia en el año 2014, el cual arrojó una preocupación sobre la financiación privada de campañas, al considerar que *“los recursos privados pueden constituirse en una forma de asegurar compensaciones una vez el candidato ha*

---

<sup>98</sup> “Nassmacher (2003) hace una distinción entre recursos privados de base y recursos privados interesados. Los primeros son aquellos que vienen de los ciudadanos de a pie, que no necesariamente tienen muchos recursos pero que quieren ejercer su libertad de participar en política a través de un aporte, por lo general no muy cuantioso, a candidatos de su preferencia. Los segundos son aquellos aportes que provienen de sectores económicos interesados en que un político resulte elegido para que defienda y promueva sus intereses. Estos suelen ser menos, en cantidad, pero más cuantiosos, y por eso mismo más comprometedores”. *Ibíd.*, pág., 40.

<sup>99</sup> *Ibíd.* pág.,32

<sup>100</sup> *Ibíd.* pág.,34 Cita a: Adamany, D. & Agree, G. (1975). Political Money. Baltimore: Johns Hopkins University Press; Paltiel, K. (1981). Campaign Finance: Contrasting Practices and Reforms. En D. Butler, H. Penniman & A. Ranney (eds.), Democracy at the Polls (pp. 138-173). Washington: American Enterprise Institute.

<sup>101</sup> Para el año 2014, los reportes de ingresos de los aportes destinados a las candidaturas a la Cámara de Representante y Senado de la República, obedecieron mayoritariamente a fuentes de financiación de origen privado. Transparencia por Colombia (2014), “Análisis de la financiación de las campañas legislativas de Colombia en 2014”, Bogotá: Transparencia por Colombia, pág.,46.

*sido elegido, a través de prácticas como (...) la elaboración indebida de las normas*<sup>102</sup>. De esta manera, mecanismos legítimos y autorizados por el principio de participación política estarían siendo utilizados para la obtención de beneficios particulares.

Esta organización, que se ha dedicado desde 1998 al estudio de las complejidades del escenario político colombiano, ha sido enfática al declarar que *“uno de los principales riesgos que se pueden dar en el financiamiento de las campañas con recursos de personas jurídicas es que a través de éstos se busque privilegiar intereses privados o corporativos. Esta situación puede acarrear un conflicto de intereses para los elegidos por voto popular, al verse inmersos en la obligación constitucional de garantizar el bienestar general y la obligación personal de asegurar los intereses de quienes les ayudaron a llegar a su curul”*<sup>103</sup>.

La inevitable tensión que suscita la financiación privada de campañas debería ser solventada por el ordenamiento jurídico de forma previa a su manifestación, con los medios jurídicos y legítimos dispuestos para tales efectos. Uno de ellos es el régimen de conflicto de intereses, el cual debería garantizar que solo los fines correspondientes o autorizados por el Estado social de derecho sean aquellos discutidos en el espacio deliberativo del sistema democrático. De esta manera, aunque la norma demandada no se refiera directamente a la financiación de campañas, es indudable su relación con el conflicto de intereses y la necesidad de que se valore la constitucionalidad de la norma acusada bajo los lentes de los principios y normatividad que la rigen.

La norma demandada no persigue un fin democrático a la luz del régimen constitucional estudiado. Por el contrario, disminuye injustificadamente la protección que supone la figura de conflicto de intereses, sin que haya razones propias del contexto social, del clima político de la sociedad colombiana o del ordenamiento jurídico que así lo avalen. Asimismo, a pesar de que la norma accede a declarar el conflicto en los casos en los cuales se constate un beneficio particular, directo y actual para el congresista, desconoce que, bajo el sistema de financiación electoral explicado, el beneficio que reporte la indebida realización de la función legislativa será para sus financiadores, tal como se expuso en los anteriores cargos.

Por último, y en lo que atañe a la prohibición del artículo 109 superior, consistente en que las campañas privadas no pueden perseguir fines antidemocráticos, es preciso concluir, dado lo manifestado anteriormente, que la norma acusada transgrede dicha prohibición constitucional al atentar contra el pluralismo político y la formación y manifestación libre

---

<sup>102</sup> Ibid., pág.,48.

<sup>103</sup> Ibid., pág.,49. *“Por ejemplo, al analizar la actividad económica de las personas jurídicas que más aportaron a los elegidos al Congreso 2014-2018, se observó una coincidencia entre las empresas donantes y las “locomotoras” para el desarrollo identificadas por el gobierno del presidente Juan Manuel Santos (...) Si bien estos aportes no significan en sí mismos un riesgo de captura del Estado a través de intereses privados, la presencia de estas grandes empresas entre los principales benefactores a candidatos al Congreso de la República obliga a que los elegidos sean mucho más cuidadosos y proactivos en la declaración de sus conflictos de intereses e impedimentos cuando sea necesario, lo cual es una práctica que aún tiene grandes falencias en Colombia”*.

de la voluntad popular. En suma, es un fin antidemocrático permitir que la financiación privada de campañas no suponga para los congresistas que la reciben un conflicto de interés a la hora de desempeñar sus funciones legislativas en aquellos asuntos que versen sobre el sector económico que aportó a la campaña electoral porque incentiva y permite que estos congresistas voten proyectos de ley sin poder determinar completamente si están representando al pueblo, o si están representando a sus financiadores.

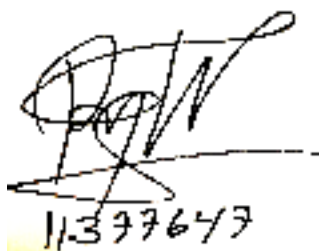
### **5.3.Conclusión**

El literal (e) del artículo 1° de la Ley 2003 de 2019 supone una regresión en materia de diseño y establecimiento de los límites a la participación e intervención de particulares en los procesos electorales populares y en el ejercicio de la función pública por parte de los representantes elegidos. Esto hace que los principios de transparencia y moralidad, base de los partidos y movimientos políticos, y la proscripción de fines antidemocráticos de las campañas electorales, sean desconocidos por un mecanismo creado por la norma acusada, mediante el cual se permite la interferencia de sectores económicos en la actividad legislativa de los congresistas. De esta manera, la norma demandada no evita que el congresista y la función pública de la cual es titular sean instrumentalizados, lo cual altera indudablemente los principios que rigen a los movimientos políticos y a sus integrantes, así como los fines democráticos de la participación política.

## **VII. PETICIÓN**

Por las razones expuestas, solicitamos respetuosamente a la H. Corte Constitucional que declare la inexecutable del literal (e) del artículo 1° de la Ley 2003 de 2019, el cual modifica el artículo 286 de la Ley 5 de 1992.

De las señoras Magistradas y los señores Magistrados, con toda consideración,



11377647

**Reinaldo Villalba Vargas**

Presidente CAJAR

C.C. 11.377.647

T.P. 55.747 del C.S. de la J.



**Armando Novoa García**

Abogado

C.C. 19.451.824

T.P. 28.513 del C.S. de la J.

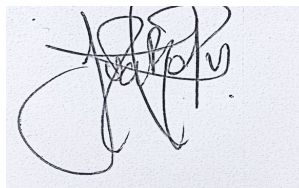
A handwritten signature in dark ink, featuring a large, stylized 'Y' and 'M' intertwined.

**Yessika Hoyos Morales**

Abogada CAJAR

C.C. 53.043.399

T.P.171.855 del C.S. de la J.

A handwritten signature in dark ink, featuring a large, stylized 'J' and 'R' intertwined.

**Juan David Romero Preciado**

Abogado CAJAR

C.C. 1.032.480.857

T.P. 338.284 del C.S. de la J.