

Bogotá, D.C., 17 de mayo de 2012



**HONORABLES MAGISTRADOS
CORTE CONSTITUCIONAL**
Honorable Magistrados
E. S. D.

Referencia: Acción pública de inconstitucionalidad, contra el artículo primero del Acto Legislativo No. 1 de 2011, "Por el cual se adiciona el párrafo del artículo primero de la Constitución Política".

HECTOR GERMAN RAMIREZ GASCA, obrando en mi calidad de ciudadano en ejercicio, con fundamento en los numerales 6 del artículo 40, 1° del artículo 242, 1 del artículo 241 de la Constitución Política y en concordancia con lo previsto en el Decreto 2067 de 1991, presento ante la Honorable Sala Plena de la Corte Constitucional DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD contra el artículo primero del Acto Legislativo No. 01 de 2011, por el cual se adiciona el párrafo del artículo 183 de la Constitución Política, en tanto éste es sustitutivo de la Constitución, en particular, de los principios y valores previstos para el ejercicio del poder legislativo en un Estado Social de Derecho, y por ende, modifica ejes definitorios de la identidad ética y democrática de nuestra Carta Política, con flagrante afectación de la integridad y supremacía del referido estatuto.

I. NORMA DEMANDADA

La demanda se dirige contra el artículo primero del Acto Legislativo No. 1 de 2011, que textualmente prevé:

"Artículo 1. Adiciónese el párrafo del artículo 183 de la Constitución Política, con el siguiente inciso que será el primero:

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

II. NORMAS CONSTITUCIONALES VIOLADAS

El artículo demandado es sustitutivo de la Constitución y, por ende, violatorio del artículo 2 de la carta, que prescribe:

"Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las

decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.

Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares”.

Siendo que el Congreso como de los tres (3) poderes públicos que conforman el Estado no puede legislar en su propio beneficio al suprimir el conflicto de intereses cuando se trate de actos legislativos, dado que al tenor del artículo 374 de la Carta que prescribe

“La constitución Política podrá ser reformada por el congreso, por una Asamblea Constituyente o por el pueblo mediante referendo”,

Dado que otorga al congreso de la República la competencia para reformar la constitución, más no la de derogarla, ni sustituirla total o parcialmente en su propio beneficio, máxime que para estos casos se debe recurrir a una Asamblea Nacional Constituyente o por el mismo pueblo que eligió al congreso, a través de un referendo.

Además de haber violado los artículos 183, numeral 1, y el 133, cuyos textos dicen:

“ARTICULO 183 Los congresistas perderán su investidura:

1. Por violación del régimen de inhabilidades e incompatibilidades, o del régimen de conflicto de intereses”.

“ARTICULO 133. Los miembros de cuerpos colegiados de elección directa representan al pueblo, y deberán actuar consultando la justicia y el bien común. El voto de sus miembros será nominal y público, excepto en los casos que determine la ley.

El elegido es responsable políticamente ante la sociedad y frente a sus electores del cumplimiento de las obligaciones propias de su investidura”.

III. COMPETENCIA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL.

De conformidad con lo señalado en el numeral 1º artículo 241 de la Constitución Política, la Corte Constitucional es competente para conocer de la presente demanda, por las razones que se exponen a continuación:

- i) La demanda se entabla contra un Acto Legislativo promulgado violando la competencia asignada al Congreso de la República en el artículo 374 de la Constitución Política, en tanto su texto implica una

sustitución de la Carta y violación de valores y principios esenciales que hacen parte de la arquitectura constitucional para el ejercicio de los poderes públicos.

- ii) El artículo 379 de la Constitución le asigna a la Corte Constitucional el poder de controlar que el Congreso de la República en la expedición de actos legislativos respete los requisitos previstos en el Título XIII de la Constitución, el primero de los cuales es precisamente obrar dentro de los límites competenciales asignados al poder legislativo.
- iii) Se interpone dentro de la oportunidad prevista para el efecto, en tanto el Acto Legislativo objeto de la presente demanda fue promulgado en el Diario Oficial 48.086 del 31 de mayo del 2011.
- iv) La Corte Constitucional no se ha pronunciado sobre su constitucionalidad, por ende, no se plantea el fenómeno de cosa juzgada constitucional.

A la Corte Constitucional le confía el artículo 241 de la Constitución no sólo la guarda de la supremacía de dicho Estatuto sino también la de su integridad. Dicha integridad implica que ninguno de los poderes establecidos por el Constituyente puede modificar sus propias competencias en tanto la modificación afecte la identidad del modelo político en que se inscribe la Constitución, esto es, el Estado de Derecho liberal y democrático en su versión actual: Estado Social de Derecho. En el caso planteado en esta demanda es evidente que el Congreso está modificando, para ampliarla, su competencia para reformar la Constitución, atribuida a él por el artículo 114, pues, las disposiciones acusadas eliminan la prohibición de participar en el ejercicio de las funciones derivadas de su condición de representantes del pueblo mediante sus opiniones y votos cuando los miembros del Congreso estén involucrados en un conflicto de intereses, modificación que conlleva la del régimen de la pérdida de su investidura, haciéndolo más laxo. Violación constitucional que también acarrea la del artículo 2º y, consiguientemente, la del artículo 133 que define la calidad de los congresistas, sus obligaciones en razón de su investidura y el marco constitucional de sus actuaciones – la justicia y el bien común así como su responsabilidad ante el pueblo, sus electores y la sociedad.

En síntesis, la Corte Constitucional es competente para conocer de esta demanda, conforme lo ha precisado su Jurisprudencia en torno a la viabilidad de admitir demandas contra un Acto Legislativo cuando dicho acto implique la sustitución de la Constitución.

Al respecto, esa Alta Corporación en diferentes fallos ha analizado los límites competenciales del Congreso para reformar la Constitución y la

viabilidad de revisar la constitucionalidad de los Actos Legislativos cuando se advierta una extralimitación del poder reformativo asignado al legislativo.

Sobre éste particular, a continuación se transcriben parcialmente algunas de las providencias en las que el Alto Tribunal se ha pronunciado sobre los límites del poder de reforma del Congreso:

- Sentencia C-551 de 2003. La Corte Constitucional en esta providencia señaló que el poder de reforma a la Constitución por parte del Congreso de la República se encuentra limitado, por lo que no es posible la sustitución o subversión de la Constitución por parte del mismo. Al respecto se dijo:

"El Constituyente derivado no tiene entonces competencia para destruir la Constitución. El acto constituyente establece el orden jurídico y por ello, cualquier poder de reforma que es poder constituido, no está, por lo tanto, autorizado, para la derogación o sustitución de la Constitución de la cual deriva su competencia. El poder constituido no puede, en otras palabras, arrogarse funciones propias del poder constituyente, y por ello no puede llevar a cabo una sustitución de la Constitución, no sólo por cuanto se estaría erigiendo en poder constituyente originario sino además porque estaría minando las bases de su propia competencia".

- Sentencia C-1040 de 2005. En esta sentencia la Corte sentó importantes criterios en cuanto al poder de reforma del Congreso a la Carta Política y el concepto de sustitución, al señalar:

" a) Que el poder de reforma definido por la Constitución colombiana está sujeto a límites competenciales.

b) Que por virtud de esos límites competenciales el poder de reforma puede reformar la constitución, pero no puede sustituirla por otra integralmente distinta u opuesta.

c) Que para establecer si una determinada reforma a la Constitución es, en realidad, una sustitución de la misma es preciso tener en cuenta los principios y valores del ordenamiento constitucional que la dan su identidad.

d) Que la Constitución no contiene cláusulas pétreas ni principios intangibles y que, por consiguiente, todos sus preceptos son susceptibles de reforma por el procedimiento previsto para ello.

e) Que el poder de reforma no puede, sin embargo, derogar, subvertir o sustituir en su integridad la Constitución.

f) Que sólo el constituyente primario tendría la posibilidad de producir una tal sustitución "

(...) como la competencia de un órgano es el presupuesto para analizar el procedimiento que dicho órgano ha de seguir para expedir una norma, el análisis de si el reformador de la Constitución actuó dentro de la órbita de competencia es una cuestión diferente y previa a la de juzgar si el procedimiento se llevó a cabo respetando las formas establecidas. También es una cuestión distinta a la de juzgar si el contenido material del acto acusado contradice la Constitución, lo cual escapa al control constitucional que ejerce la Corte sobre las reformas constitucionales.

(...) el concepto de sustitución refiere a una transformación de tal magnitud y trascendencia, que la Constitución anterior a la reforma aparece opuesta o integralmente diferente a la que resultó después de la reforma, al punto de que ambas

resultan incompatibles. La jurisprudencia ha aludido a sustituciones totales y a sustituciones parciales y ha sostenido que el reformador tampoco puede introducir sustituciones parciales entendiendo por tales aquellas en las cuales un eje definitorio de la identidad de la Constitución sea reemplazado por otro opuesto o integralmente diferente. (Negrilla fuera del texto original).

En este orden, conviene citar la Sentencia 0-588 de 2009, en la cual se analizó la trascendencia constitucional del régimen de carrera y la competencia del Congreso para introducir vía acto legislativo una excepción, como en el presente caso:

"Si bien la Constitución le confiere a la Corte Constitucional competencia para decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que promuevan los ciudadanos contra los actos reformativos de la Carta, sólo por vicios de procedimiento en su formación, cuando la misma le asigna el control de los vicios de procedimiento en la formación de una reforma constitucional, no sólo le atribuye el conocimiento de la regularidad del trámite como tal, sino que también le confiere competencia para que examine si el constituyente derivado, al ejercer el poder de reforma, incurrió o no en un vicio de competencia, de donde se deduce que el parámetro para controlar la constitucionalidad de los actos reformativos de la Carta está conformado por las disposiciones del Título XIII de la Constitución, que constituyen una limitación competencial del poder de revisión, por la cual, so pretexto de la reforma, el constituyente derivado o secundario no puede sustituir la Carta, porque, en tal caso, asumiría funciones propias del constituyente originario o primario. También constituyen parámetros de control los preceptos constitucionales y orgánicos pertinentes y las normas constitucionales que regulan la competencia en materia de reforma constitucional." (Negrilla fuera del texto original)

Así las cosas, considero que están sentadas las bases para que la Corte Constitucional conozca de esta demanda contra el Acto Legislativo No.01 de 2011, proferido por el Congreso de la República, en la medida en que éste como se sustentará a continuación, se profirió desbordando el límite de las competencias atribuidas al legislativo para reformar la Constitución.

IV. PRETENSIONES

Como se explicará en los fundamentos jurídicos de la presente demanda, se solicita la declaratoria de inconstitucionalidad del artículo primero del Acto Legislativo, por cuanto el mismo es sustitutivo de la Constitución en tanto el Congreso de la República desbordó su competencia al modificar o reformular los principios y los valores previstos para el ejercicio del poder legislativo en un Estado Social de Derecho como son la ética, transparencia y la prevalencia del interés general y, por ende, modificar ejes definitorios de la identidad democrática de nuestra Carta Política,

V. FUNDAMENTOS JURÍDICOS DE LA DEMANDA

De conformidad con lo previsto en el artículo 2° del Decreto 2067 de 1991, a continuación se pasan a sustentar las razones por las cuáles el artículo 1° del

Acto Legislativo No.1 de 2011, al determinar que *"la causal 1 en lo referido al régimen de conflicto de intereses no tendrá aplicación cuando los Congresistas participen en el debate y votación de proyectos de actos legislativos"*, es contraria a los preceptos constitucionales, sustituyendo la Carta al consagrar una fórmula exceptiva de la aplicación del régimen de conflictos de interés de los Congresistas, constituido como un eje ético esencial para el ejercicio del poder legislativo, en tanto garantiza la transparencia, la legitimidad y la confianza de la democracia representativa, así como la responsabilidad de quienes ocupan estas dignidades, cuyas decisiones deben regirse por el interés general, el bien común y la justicia.

En efecto, siguiendo los parámetros previstos en la jurisprudencia constitucional a continuación se exponen los argumentos que sirven de fundamento a la presente demanda.

i. El régimen de conflictos de interés de los congresistas forma parte de la arquitectura constitucional, en cuanto por esta vía se establecen limitaciones al ejercicio de las funciones de aquellos y, en consecuencia, de las competencias del congreso que son parte de la estructura institucional.

La Constitución Política de 1991, consagra en el artículo 133, *"La Justicia y el bien común"*, como presupuestos básicos para el ejercicio de las funciones propias de nuestra democracia representativa, en los siguientes términos:

"Artículo 133.- Modificado por el Acto Legislativo 1 de 2009. *Los miembros de los cuerpos colegiados de elección directa representan al pueblo, y **deberán actuar consultando la justicia y el bien común.** El voto de sus miembros será nominal y público, excepto en los casos que determine la ley.*

El elegido es responsable públicamente ante la sociedad y frente a sus electores del cumplimiento de las obligaciones propias de su investidura". (Negrilla fuera del texto original).

En desarrollo de este mandato constitucional, los miembros del Congreso de la República, en tanto ostentan la representación popular, tienen el deber y la obligación superior y sin excepción alguna de actuar consultando la justicia y el bien común.

El deber constitucional de actuar conforme "a la Justicia y al Bien Común" que tienen los miembros de los cuerpos colegiados, es una concreción del principio fundamental de prevalencia del interés general consagrado en el artículo primero Título I —De los principios fundamentales- Forma y caracteres del Estado- de la norma Superior, que como tal se constituye en un eje transversal que rige el ejercicio del poder público.

Dispone el artículo 1°. Superior:

"Artículo 1°. *Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.* (Negrilla fuera

del texto original).

En estos términos, se tiene que la Asamblea Nacional Constituyente al establecer en nuestra Carta un parámetro de actuación para todos los miembros de los cuerpos Colegiados basado en la Justicia y Bien Común y, predicable, entre otros, de los miembros del Congreso de la República, lo hizo con la finalidad de restablecer la legitimidad del sistema democrático y del legislativo cuyo desprestigio ético, precisamente por el ejercicio de malas prácticas y abuso del poder fueron causa y fuente de la redefinición de los parámetros éticos de conducta de los Congresistas que motivaron transformación constitucional de 1991.

Siendo éste el eje esencial que rige el ejercicio del poder público, es claro que los mecanismos previstos en la misma Carta para garantizar su observancia hacen o forman parte de la denominada "arquitectura constitucional".

Con éste propósito, la Asamblea Nacional Constituyente consagró el régimen de inhabilidades, incompatibilidades, conflictos de intereses aplicable a los Congresistas, así como reguló constitucionalmente la sanción de pérdida de investidura.

Para efectos del análisis de constitucionalidad del artículo primero del Acto Legislativo No. 01 de 2011, se transcriben a continuación los artículos 182 y 183 C.P. que contemplan el régimen de conflicto de intereses de los Congresistas y la consecuencia derivada de su pretermisión, éste último adicionado por el Acto Legislativo demandado para dejar por fuera del régimen de conflicto de intereses el trámite "nada más" que de los Actos legislativos

Prevén los artículos en cita:

"Artículo 182.- Los Congresistas deberán poner en conocimiento de la respectiva cámara las situaciones de carácter moral o económico que los inhiban para participar en el trámite de los asuntos sometidos a su consideración. La Ley determinará lo relacionado con los conflictos de intereses y las recusaciones.

Artículo 183.- Los Congresistas perderán su investidura:

1º. Por violación del régimen de inhabilidades e incompatibilidades, o del régimen de conflicto de intereses. (...)"

La relevancia constitucional del régimen de impedimentos y recusaciones y del régimen de conflicto de interés aplicable a los Congresistas y su transcendencia en la estructura y la organización del Estado Social de Derecho prevista en la Carta de 1991, se evidencia en las ponencias e intervenciones de las fuerzas vivas que propugnaron por la aplicación de un estatuto "severo" de ética del Congresista que preserve los principios democráticos, de transparencia en su ejercicio.

En el informe de ponencia para primer debate en plenaria que reunió las ponencias individuales presentadas por los Constituyentes Álvaro Echeverry Uruburu,

Hernando Yépez Arcila, Alfonso Palacio Rudas, Luis Guillermo Nieto Roa y Arturo Mejía Borda, sobre la Rama Legislativa del Poder Público, al respecto se lee:

"Sin duda la reforma a la institución legislativa colombiana constituye uno de los aspectos vitales del actual proceso de renovación constitucional a cargo de esta Asamblea Constituyente, al punto de que puede decirse, sin temor a equivocarse, que si algún mandato recibió dicha Asamblea del pueblo colombiano fue la modificar la estructura y funcionamiento del Congreso Nacional.

"El desprestigio del órgano legislativo, producto de sus vicios y abusos arraigados de tiempo atrás —auxilios, viajes al exterior, ausentismo, clientelismo, tráfico de influencias, etc— había terminado por convertirse en consustancial al régimen político colombiano. En estas condiciones, la opinión pública había caído en la insensibilidad y en la desesperanza con respecto a las posibles soluciones que demandaba una institución, que dígase lo que quiera resulta insustituible al funcionamiento de la democracia".

"Situaciones bien conocidas, hicieron soltar la dura costra del conformismo, de suerte que el movimiento de la "séptima papeleta" promovida por las juventudes y las reservas democráticas del país, propició la insurgencia de un proceso de renovación institucional cuyo punto culminante es si duda esta Asamblea Constituyente".

"Pero no es tan sólo la degradación en la que cayó el Congreso de la República la que justifica la introducción de profundos y eficaces correctivos a su institucionalidad. Es también la urgencia de la modernización que permita colocarlo nuevamente como instrumento productivo de la voluntad popular, como espacio privilegiado a la solución de necesidades ciudadanas (...)"

"La profunda reorganización del Congreso que el estado actual de la evolución del régimen político reclama, no puede reducirse a los trascendentales aspectos de su estructura y conformación. Por el contrario, todos los datos de la realidad indican que la reforma debe extenderse a los aspectos funcionales, entendiendo por éstos los que se replantean el haz de atribuciones y cometidos que se confían al órgano de la Rama Legislativa, tanto como a los procedimientos reglados para su ejercicio."

(...) Estatuto del Congresista.

*La subcomisión para el estudio de los diversos temas, tuvo como **criterio general la necesidad de recuperar el prestigio del Congreso, seriamente afectado por la ineficacia demostrada en los últimos tiempos, la inmoralidad que se apoderó de buena parte de los miembros y sus funcionarios, las prácticas clientelistas que se volvieron de uso corriente para las elecciones y el desmedido afán que algunos exhibieron por acaparar honores, poderes o por aprovechar su posición para obtener ventajas personales (...)***

Por estas razones, el estatuto se dividió en seis capítulos fundamentales, cada uno se basó en las razones que a continuación se explican: (...)

5.3. Conflictos de interés: como quiera que todo ser humano está sujeto a variaciones en su capacidad de juicio imparcial cuando intervienen intereses o compromisos personales que puedan ser afectados por las decisiones a tomar, resulta necesario prevenir que tales intereses o compromisos distorsionen el ánimo imparcial del Congresista, quien debe actuar siempre movido por los más altos intereses del Estado y de la Comunidad.

5.5 Pérdida de investidura.- Fue unánime la comisión al considerar que el

régimen de inhabilidades, incompatibilidades y conflictos de interés quedaría incompleto y sería inane sin no se estableciera la condigna sanción. Creyó también en forma unificada la Comisión que dada la posición del congresista, la violación de este régimen no podía acarrear sanción inferior a la pérdida de la investidura y así se consagró (...)". *Gaceta Constitucional No. 79 del 22 de mayo de 1991.* (Negrilla y subrayado fuera del texto original).

Lo anterior, pone en evidencia, la raigambre constitucional del régimen de conflictos de interés de los Congresistas, que en razón del poder que representan en una democracia, deben **SIEMPRE** anteponer el bien común, el interés general a sus intereses particulares. Conclusión que se corrobora con lo manifestado en el seno de la Asamblea Nacional Constituyente, sobre la sanción de pérdida de investidura:

"Objeto: garantizar, mediante una rigurosa sanción, el respeto al régimen de incompatibilidades y conflictos de interés.

"Planteamiento general: el altísimo nivel que supone la categoría de congresista exige que las sanciones por violación de a sus deberes sean drásticas. No sería aceptable que a un parlamentario se le aplicaran medidas benevolentes (...) El congresista debe ser tan riguroso en su conducta que el resultado de un mal comportamiento sea la pérdida de la investidura." *Gaceta Constitucional No. 51 del 16 de abril de 1991.*

Así las cosas, siendo la transparencia y la imparcialidad los ejes centrales de la actuación hacia el logro del objetivo constitucional fundamental de prevalencia del interés general, la adición aprobada por el Congreso al texto del artículo 183 C.P. cuyo propósito es excluir de la aplicación del régimen de conflicto de intereses a los Congresistas cuando participen en el debate y votación de actos legislativos, es sustitutivo de la Carta y de los principios y valores en que ésta se funda.

La presencia de un interés particular en el ejercicio de la función legislativa deslegitima la función de representación y rompe el principio de transparencia, pilares de la democracia.

Sobre la relevancia constitucional de este régimen, es procedente citar algunos pronunciamientos tanto de la Corte Constitucional como del Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil y Sala Contenciosa de esa Corporación, en los cuáles se ha reconocido como de parte la esencia del sistema democrático.

La constitucional en sentencia T-461 de 2003, con ponencia del Doctor Eduardo Montealegre, al respecto señaló:

"El régimen de conflicto de intereses busca, precisamente, que las decisiones del Congreso de la República consulten el bien común y que, sin considerar sobre las consecuencias jurídicas reales de sus decisiones, el interés personal ceda ante el interés público. Además, con ello se protege la debida transparencia de los debates en el Congreso de la República.

"Con dicha figura se busca establecer las condiciones internas del debate. El

Constituyente quiso que el debate parlamentario tuviera por objeto establecer aquello que consultara el bien común y no se defendieran o propugnaran intereses particulares de determinados miembros del Congreso.

(...) El régimen de conflictos de interés, protege al Congreso internamente de la dominación de intereses privados y particulares. De ambas maneras se garantiza la orientación del Congreso hacia la discusión y el debate de intereses colectivos y públicos." (Negrilla fuera del texto original).

En concordancia con lo anterior, en la Sentencia T-1285 de 2005, de esta misma Corporación, se pone en evidencia el carácter transversal de estas normas constitucionales al constituirse como parámetro de referencia en la fijación del régimen de otros miembros de Corporaciones Públicas, el cual por norma general no podrá ser menos estricto que el señalado para los Congresistas.

*"Las inhabilidades, incompatibilidades y los conflictos de intereses constituyen parámetros a partir de los cuáles se limita, restringe o condiciona el acceso o **el ejercicio de la función pública** en orden a garantizar las cualidades necesarias para desempeñar determinado cargo en el Estado.(...) Respecto de los Congresistas la Constitución previó las inhabilidades e incompatibilidades que les son aplicables (artículos 179 y 180), así como la sanción que se aplica como consecuencia de su transgresión, la pérdida de la investidura (artículo 183/1), dejando a la ley la competencia para definir los conflictos de de intereses.*

Igualmente, la Corte Constitucional en la Sentencia C-1040 de 2005, manifestó expresamente que el régimen de conflictos de intereses de los Congresistas hace parte de la arquitectura constitucional:

*"El régimen de conflictos de intereses de los congresistas es un tema específico que forma parte de **toda una arquitectura constitucional establecida con la finalidad expresa de garantizar que la actuación de los miembros del poder legislativo propugnara por el interés general**, sin perjuicio de que tomen posiciones de partido, ideológicas o políticas, que es lo propio de la función legislativa, pero es ajeno a la función judicial."*

*"Fue intención inequívoca del Constituyente de 1991 depurar las prácticas políticas colombianas. Con este propósito, consagró una serie de mandatos dirigidos a garantizar que los representantes del pueblo en las corporaciones de elección popular actúen en procura de/Interés general. Baste citar a este respecto el mandato consagrado en el artículo 133 Superior, de conformidad con el cual "los miembros de cuerpos colegiados de elección directa representan al pueblo, y deberán actuar consultando la justicia y el bien común. **El elegido es responsable políticamente ante la sociedad y frente a sus electores del cumplimiento de las obligaciones propias de su investidura.**" Esta regla básica del sistema democrático colombiano se reitera literalmente en los artículos 7º y 263 de la Ley 5ª de 1992, y se manifiesta así mismo en el principio de interpretación según el cual el Reglamento del Congreso se debe aplicar en forma tal que toda decisión refleje la voluntad de las mayorías presentes en la sesión correspondiente "y consulte, en todo momento, la justicia y el bien común" (Ley 5ª de 1992. Art. 2-3).*

"El artículo 182 de la Carta Política obliga a los miembros del Congreso a "poner en

conocimiento de la respectiva cámara las situaciones de carácter moral o económico que los inhiban para participar en el trámite de los asuntos sometidos a su consideración", y defiere a la ley la determinación de lo relativo a los conflictos de intereses y las recusaciones. En consonancia con esta disposición, el artículo 183 del Texto Superior establece que los congresistas perderán su investidura, entre otras, por violación del régimen de conflicto de intereses. **Jurisprudencialmente se ha reconocido que la citada disposición constitucional tiene como objetivo proteger que el ejercicio del cargo de congresista, por la importancia intrínseca que tiene el Congreso de la República como máximo órgano de representación popular, se cumpla dentro de un marco de justicia y bien común, de manera que los intereses privados, personales o familiares que en un determinado momento puedan tener o defender los parlamentarios, cedan ante el interés general que debe guiar el comportamiento de quienes acceden a dicha Corporación, tal y como lo ordena el artículo 133 de la Carta Política**¹. Por ello, en términos generales, se ha dicho por parte del Consejo de Estado, que se presenta conflicto de intereses cuando existe una "conurrencia antagónica entre el interés particular y el interés público que afecta la decisión a tomar y obliga a declararse impedido a quien deba tomarla". (Negrilla fuera del texto original).

En el mismo sentido, el Ministerio Público y la Fiscalía General de la Nación, al intervenir en el proceso que dio lugar a la Sentencia C-1040 de 2005, expresaron:

"El Procurador responde a este cuestionamiento destacando la importancia de la actividad legislativa en el Estado Social de Derecho, sobre todo en cuanto hace referencia a la representación de la sociedad. De igual forma reitera que el régimen de conflicto de intereses es una garantía para que la actividad legislativa se desarrolle con arreglo a los principios de moralidad y probidad.

"Para la Vista Fiscal existe una conexión inescindible entre los actos que producen los congresistas y las instituciones procesales de naturaleza ética, es decir, los impedimentos y recusaciones. De acuerdo con lo anterior, en su opinión, la irregularidad en el trámite de los impedimentos o las recusaciones no sólo compromete la capacidad subjetiva del congresista sino el acto que finalmente se profiere, si se tiene en cuenta que hay una posibilidad inminente de que el parlamentario actué guiado por sus intereses particulares en posible detrimento del interés público."

Por último, es necesario destacar algunos apartes del Salvamento de Voto del doctor Jaime Córdoba Triviño, en el cual se analizó a fondo la relevancia constitucional del régimen de conflictos de intereses de los Congresistas y el carácter esencial o definitorio de la identidad ética de la Constitución que no es sustituible por el Congreso:

"Relevancia y regulación constitucional del trámite de impedimentos y recusaciones

(...) Podría sostenerse que el tema de los impedimentos y recusaciones es un tema menor. Un asunto de mero trámite o simple formalismo que no reviste interés general y que es objeto de reglamentación por normas de menor jerarquía y de escasa o nula relevancia constitucional. Si así fuera, sería posible sostener que su violación tiene poca importancia a la hora de evaluar la constitucionalidad del trámite legislativo.

"No obstante lo cierto es que una de las razones por las cuales la población Colombiana

¹ Dispone la norma en cita: "Los miembros de los cuerpos colegiados de elección directa representan al pueblo, y deberán actuar consultando la justicia y el bien común (...)".

decidió convocar una Asamblea Nacional Constituyente en 1990, fue la necesidad de establecer reglas claras que dieran mayor transparencia a la actividad legislativa (...)

"En este mismo sentido, en el acta correspondiente a la Sesión Plenaria del 28 de mayo de 1991, en la cual se discutirían los artículos sobre el estatuto del congresista y particularmente el tema del conflicto de interés, se lee:

"... Colombia en éste momento **desea para los congresistas un severo régimen de incompatibilidades e inhabilidades**, un régimen que evite el ausentismo parlamentario que ha venido irritando al país, un régimen que evite la utilización del poder para beneficio propio de su familia y un severo régimen que evite la utilización del poder para mantenerse en él o acceder a él. (...) considero es la Constitución quien defina debe definir este régimen de inhabilidades e incompatibilidades y no puede dejarse al Congreso de la República para que él defina sus propias inhabilidades e incompatibilidades. (...) que en virtud al deseo que tiene la Asamblea de modificar el Congreso de la República de mejorarlo, de dignificarlo y de ennoblecerlo, se están estableciendo en la presente Constitución, y que en una actuación del propio Congreso se modifique para beneficio de los congresistas.²

"Así las cosas, la Asamblea Nacional Constituyente hizo frente a la desconfianza ciudadana en el Congreso, de la manera como se enfrenta un **déficit de legitimidad de los órganos representativos en las democracias contemporáneas: reforzando su importancia mediante el diseño de un drástico estatuto tendiente a garantizar los principios de moralidad y transparencia en la gestión legislativa**. En efecto, el propósito de este nuevo régimen constitucional no fue otro que el de renovar la legitimidad y la confianza de los ciudadanos en el Congreso mediante instrumentos **que sirvieran para lograr una gestión legislativa transparente y atenta a los dictados más elementales de la ética pública. Un régimen que permitiera fortalecer la institución legislativa y garantizar su viabilidad a mediano y largo lazo. Uno que sirviera en el futuro para evitar tentaciones autoritarias que propusieran, apelando al sentimiento ciudadano de desconfianza, clausurar estos órganos plurales de representación popular, órganos sin los cuales la democracia resulta, simplemente, imposible.**"

Al respecto ya había dicho la Corte

"3. Dado el importantísimo papel que desempeña el Congreso dentro del modelo de Estado Social de Derecho al cual se vincula la Constitución (C. P. Art. 1º) y en vista de las fuertes críticas que se han formulado contra la institución legislativa en el país, en la **Asamblea Nacional Constituyente se decidió regular de manera detallada y severa la actividad de los congresistas**. Por eso, en la Constitución de 1991 se estableció una amplia gama de inhabilidades e incompatibilidades para el ejercicio de la función legislativa (C. P. arts. 179 ss.) **y se consagró un severo régimen de conflicto de intereses**. Igualmente, se incorporó la figura de la pérdida de investidura (...).³

"Como se menciona en la sentencia que acaba de ser citada, una de las piezas fundamentales del nuevo estatuto fue el régimen sobre conflicto de intereses y, dentro de este, los institutos procesales del impedimento y la recusación así como la posibilidad de perder la investidura por esta causa. (...)

² Gaceta Constitucional Arde mayo 28 de 1992 ANTONIO GALÁN (Pág.25 Sesión Plenaria Mayo 28)

³ Sentencia C-011/97. En el mismo sentido pueden consultarse, entre otras, las sentencias C-497/94 y C-319/94.

En este sentido en la sesión plenaria de mayo 28 de 1992 dijo el Ministro de Gobierno de entonces:

"(...) lo que se quiere buscar con un régimen de esta naturaleza es que esos intereses sean explícitos, que no haya engaño al elector, que nadie pueda declararse luego sorprendido porque un representante de un interés particular votó, de manera clandestina o subrepticia.

"Lo que la Constitución debe provocar es que haya transparencia en ese voto, que la comunidad sepa que ese voto está dirigido en función de esos intereses y es el ocultamiento de ese hecho el que debe provocar esa sanción, esa pérdida de la investidura (...)"⁴.

"En suma, a la luz de las normas transcritas y de los debates en la Asamblea Constituyente, el régimen sobre conflicto de interés y, en consecuencia, el trámite de los impedimentos, las recusaciones y la pérdida de investidura de los congresistas es una cuestión de enorme trascendencia constitucional." (Negrilla fuera del texto original).

Por su parte, el Consejo de Estado, en Sentencia de Sala Plena del 27 de julio de 2010,⁵ a propósito de la importancia y rigurosidad del régimen de conflicto de intereses como causal de pérdida de investidura consignado en la Carta Política, manifestó:

"Esta causal de pérdida de investidura desarrolla el mandato constitucional por virtud del cual los miembros de las corporaciones de elección popular deben actuar con el objeto de satisfacer el interés general, que está contenido en el artículo 133 de la Constitución Política, según el cual "los miembros de cuerpos colegiados de elección directa representan al pueblo, y deberán actuar consultando la justicia y el bien común. El elegido es responsable políticamente ante la sociedad y frente a sus electores del cumplimiento de las obligaciones propias de su investidura".

"Ese mandato popular que legitima la actuación de los legisladores, aunado a la importante función que cumplen dentro del Estado, condujo a la adopción de normas constitucionales que regulan de manera rigurosa los límites a los cuales están sometidos los miembros de la Rama Legislativa, con el propósito, según lo ha explicado la Corte Constitucional, de "asegurar los cometidos básicos de la institución y de preservar la respetabilidad de quienes la componen, merced al sano desempeño de las delicadas funciones que se les confían."; como también "de garantizar a los gobernados que las personas a quienes se ha distinguido con tan alta dignidad no abusarán de su poder, aprovechándolo para alcanzar sus fines personales, pues la actividad a ellos encomendada debe estar exclusivamente al servicio del bien público"⁶

"Cabe igualmente señalar, en consonancia con lo expuesto por la Corte Constitucional,

⁴ Gaceta Constitucional de mayo 28 de 1992, Ministro de Gobierno, Humberto De la Calle Lombana ante la Sesión Plenaria de Mayo 28.

⁵ Consejo de Estado. Expediente radicación No. 11001-03-15-000-2009-01219-00(P1)

⁶ Sentencia C-497 del 3 de noviembre de 1994; M. P. Dr. José Gregorio Hernández. Sentencia C 247 del 1 de Junio de 1995; MP: José Gregorio Hernández.

*que los congresistas son servidores públicos de conformidad con lo previsto en el artículo 123 de la Constitución y por tanto "están sometidos a los principios generales que rigen la función pública. Así, pues, están al servicio del Estado y de la comunidad y deben ejercer sus funciones en la forma prevista por la Constitución y la ley"*⁷

Igualmente, en la Sentencia de Sala Plena de esa misma Corporación, fechada el 11 de abril de 2011, expediente 11001-03-15-000-2010-01325-00 (PI), al hacer un recuento sobre el régimen de conflictos de intereses, los presupuestos para que se configure como causal de desinvestidura, se manifestó:

"El conflicto de intereses consiste en la existencia, en cabeza de los miembros del Congreso, de ciertos afectos —favorables o desfavorables— que se presentan al momento de aprobar una norma o al adoptar cualquier otra decisión cuya competencia esté asignada al Congreso, porque limitan la objetividad en la deliberación y la decisión. En estos términos, el Constituyente y también el legislador exigieron como base de las actuaciones públicas a cargo del Congreso la imperiosa necesidad de separar a sus miembros de aquellos asuntos donde la imparcialidad no se garantiza, por existir determinadas relaciones entre ellos y las materias sometidas a su consideración que les impiden actuar con objetividad." (Negrilla fuera del texto original).

La institución del conflicto de intereses desarrolla de manera directa el principio de transparencia democrática en tanto impide que prevalezca el interés privado del congresista sobre el interés público, evitando favorecer intereses que no sean los relativos al bien común o que la imparcialidad de sus decisiones se comprometa y distorsione por motivos personales o particulares.

El fortalecimiento de la democracia representativa fue sin lugar a dudas uno de los objetivos esenciales de la Asamblea Nacional Constituyente, de ahí que en todas las ponencias que se presentaron en su seno haya habido consenso sobre la importancia de depurar la democracia representativa y en rodear de garantías el derecho de representación, lo cual ha sido ratificado por la jurisprudencia y la doctrina.

Lo anterior, permite concluir que esta figura tiene un papel esencial en la democracia, en tanto su finalidad es proteger la legitimidad de la función legislativa que debe estar presidida por la justicia y el bien común.

El inhabilidades, incompatibilidades y conflicto de intereses está también estrechamente vinculado con el esquema de responsabilidad de los elegidos y en general de los servidores públicos en la Carta Política, es así como en los debates sobre las causales de pérdida de investidura, encontremos que en la búsqueda de un sistema objetivo y viable de responsabilidad la respuesta del constituyente fue la de crear un régimen severo de inhabilidades, incompatibilidades y conflicto de intereses para los congresistas que se concreta en una sanción consistente en la pérdida de su investidura.

⁷ Sentencia C 247 del 1 de Junio de 1995; MP José Gregorio Hernández.

Siendo el régimen de conflicto de intereses de los Congresistas un eje esencial de la Carta Política mal podría el mismo Congreso como poder derivado flexibilizar su aplicación, creando una excepción para que al legislador no se le aplique dicha regla cuando se trate del trámite de proyectos de actos legislativos, que como se explicará a continuación no se puede excluir per-se de su aplicación, porque lo que en últimas está protegiendo la Carta que la representación política, la justicia, la transparencia y el bien común. De ahí la obligación ética de comunicar los conflictos de intereses que puedan afectar su competencia subjetiva.

En este orden de ideas, el Acto Legislativo No.01 de 2011, cuya constitucionalidad se demanda, implica entonces un retroceso en la batalla que se libró en la Constituyente primario contra la corrupción y la defensa del interés general.

En consecuencia, la sustitución de la constitución se hace palmaria en el Acto Legislativo No. 01 de 2011 acusado, en la medida en que afecta los principios y valores de transparencia y ética pública, así como las bases mismas del sistema democrático, al permitir abrir la compuerta para que los parlamentarios actúen guiados por sus intereses particulares en detrimento del interés público, en procesos tan importantes como por ejemplo el que actualmente cursa sobre la reforma a la Administración de Justicia, en el que se debaten temas que pueden incidir en la suerte de los procesos penales en los que los Congresistas, puedan tener un interés directo, modificando el régimen de juzgamiento penal o la pérdida de investidura.

En efecto, llama la atención la declaración realizada en el diario "el tiempo" del 21 de septiembre de 2011, a propósito de las consecuencias del Acto Legislativo 01 de 2011, en ese entonces en trámite, en la cual un representante del partido verde, señaló que la aplicación del proyecto de acto legislativo "podría aplicarse a las dos iniciativas más ambiciosas del gobierno: la reforma política y la reforma a la justicia", en las que no se podría alegar ningún tipo de impedimento y se tendría que votar.

En consecuencia, la regla "ad hoc" aplicable para exceptuar a los Congresistas del régimen de conflictos de intereses que hace parte esencial del sistema democrático representativo, no hace parte del poder de reforma de que es titular el Congreso en los términos del artículo 374 y 375 de la Carta Política.

II. Procedencia de los impedimentos y recusaciones por conflictos de interés durante el trámite de reformas constitucionales ante el Congreso.

Aunque la procedencia de los conflictos de interés en casos de reformas a la constitución por el Congreso de la República es excepcional, lo cierto es que éstos pueden aparecer y la Carta Política debe contar con instrumentos que permitan blindar el proceso democrático de la transparencia e imparcialidad que

garanticen la actuación legítima del poder legislativo y de reforma a la Constitución.

Cabe en este punto señalar que para combatir la corrupción política se debe disminuir la vulnerabilidad de los legisladores, pues sólo de esta manera se fortalecerá el sistema y la institucionalidad del Congreso.

Siendo el querer del constituyente primario plasmado por la Asamblea Constituyente en la Carta Política, establecer un régimen severo o exigente para quienes representan a la sociedad, la disminución de estas exigencias en el acto legislativo acusado, permite que en los excepcionales casos en que se presente un choque entre el interés general y el interés particular de un Congresista, se transgredan los postulados de la Justicia y el Bien Común, sustituyéndose por un régimen más flexible o permisible.

Constituyéndose el régimen de conflicto de intereses de los Congresista en un pilar o eje esencial de la Carta, resulta contrario a la misma establecer en abstracto una excepción a su aplicación, máxime cuando en el caso que nos ocupa- el artículo 183 Superior - tiene el carácter de norma reguladora de conductas que desarrolla directamente los principios de transparencia y ética transversales en toda la Carta. Lo anterior conduce indefectiblemente a señalar que si es viable que se presenten conflicto de intereses en el trámite de Actos Legislativos, ocurrencia que dependerá del análisis sustantivo de la norma de que se trate.⁸

De ahí que, resulta claro que el tema de los conflictos de intereses en el trámite de actos legislativos debe tener el mismo tratamiento que en el trámite de proyectos de ley, cuando el contenido de la modificación constitucional no difiera sustancialmente del que tienen las normas de rango legal.⁹

⁸ Consejo de Estado, La Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto 1903 del 15 de mayo de 2008.

⁹ *Es relevante en este punto mencionar que el Consejo de Estado, en Sentencia AC-5371 del 10 de marzo de 1978, ha sostenido que a pesar de la incidencia general de la ley, es necesario revisar en caso la existencia de conflictos de intereses que puedan afectar el equilibrio en su decisión.*

"Si bien es cierto, ha sostenido esta Sala que la incidencia natural y general de las leyes no se constituye necesariamente en causal de impedimento pues de ser ello así la labor parlamentaria resultaría imposible, es innegable que estando pendiente y en curso, en contra del Representante un proceso penal por peculado, la ley sobre extinción del dominio de bienes y su vigencia lo podían afectar directamente. El hecho de que, finalmente, hubiera votado el acta de conciliación y el proyecto tal como se convirtió en ley de la República, sin que su texto le reporte beneficio, no subsana la irregularidad de haber intervenido activamente en su trámite y participado en las votaciones respectivas

En consonancia con lo anterior, es claro que los argumentos de la exposición de motivos y durante el trámite del Acto Legislativo No. 01 de 2011, son el resultado de una interpretación parcial de la Jurisprudencia que desnaturaliza uno de las bases centrales de nuestra Carta Política, al permitirse que por esta vía un Congresista tenga la opción de guardar silencio cuando en el trámite de un acto legislativo se presente un conflicto de interés que pueda poner en riesgo el interés general insito en su trámite.

En este sentido se pronunciaron algunos miembros de la Comisión Primera del Senado, que formularon reparos a la iniciativa, en los siguientes términos:

*"(...) la forma de redacción de la Jurisprudencia —C-1040-2005- citada ratifica su convicción en el sentido de poderse generar un ocasional conflicto de intereses para el Congresista que participe en la discusión y votación de proyectos de reforma constitucional. Para el Senador Vélez Uribe, la probable reforma de algunos artículos superiores entre los cuales menciona a manera de ejemplo el 126, 127, incisos 1 y 2, 129, 172 podría ocasionar al Congresista que participe en dicha reforma, siempre que tenga intereses concretos en los temas que ellos tratan, la pérdida de investidura de un Senador o Representante. Afirmar, como lo afirma la Corte Constitucional en la Jurisprudencia citada, que la regla general es que no cabe plantear impedimentos o recusaciones por conflicto de intereses con motivo del trámite de una reforma constitucional, lleva a concluir a los Senadores Avellaneda y Vélez Uribe que en otros casos sí pueden generarse conflictos de intereses cuando se trata de aprobar reformas a la Carta Política (...)"*¹⁰

En este punto, cobra especial importancia, el salvamento de voto del doctor Alfredo BELTRÁN SIERRA a las sentencias C-1040 y C-1043 de 19 de octubre de 2005, al margen de la discusión sobre el trámite de los impedimentos, es importante destacar su postura sobre el alcance de estas normas en tratándose de la defensa de la Carta Política, sus principios y valores esenciales:

*"Es absolutamente claro que el Constituyente **no le deja ninguna opción de guardar silencio al congresista en quien concurren circunstancias que puedan conducirlo a darle prelación a intereses particulares para ejercer a pesar de ellas sus funciones**, sino que de manera perentoria le impone el deber de ponerlas en conocimiento de la respectiva Cámara, pues en tal caso le está vedado participar en el trámite de los asuntos sometidos a su consideración. Es decir, por mandato de la Constitución así debe asegurarse la primacía del interés general sobre el particular, la ética pública prima sobre el interés privado, y si existe el conflicto entre ellos, la propia Carta Política adoptó la decisión en beneficio del interés público, asunto este que tiene enorme trascendencia democrática. Es de tal rigor la Constitución en este punto, que si el congresista no declara su impedimento, desde la propia Carta Política se señala que ante la existencia de un conflicto de interés pasado en silencio, puede ser recusado conforme a la ley.*

*2.5. Como se desprende sin lugar a duda alguna, si el conflicto de interés existe, el congresista debe inhibirse de participar en el trámite del asunto sometido a su consideración, **La Constitución, en guarda del interés general y de la ética pública, en desarrollo del principio democrático, no estableció distinción de ninguna especie para tolerar en algunos casos la actuación del congresista y permitírsela en otros.***

¹⁰ ". lo Gaceta del Congreso No. 1000 del 1 de diciembre de 2^o10. Ponencia para Segundo Debate al Proyecto de Acto Legislativo No. 17 del 2010 Senado. 090 de 2010 Cámara.

Sí ello es así con respecto al trámite de un proyecto de ley, o en relación con una actuación administrativa del Congreso, salta a la vista que con mucha mayor razón ha de exigirse pulcritud absoluta, prescindencia total de intereses particulares de los congresistas, cuando se trate de una reforma a la Constitución. Jamás podría ser aceptable que para la reforma de la Ley Fundamental, fuera tolerable la existencia de un conflicto de interés que, sin embargo paradójicamente, se repudie para el trámite de una ley o para una actuación administrativa. Resultaría tal modo de razonar, contrario a la lógica jurídica, pues ello significaría que a los asuntos de menor rango jurídico habría mayor exigencia ética que para el trámite de una reforma constitucional. La desproporción es mayúscula. La inversión de valores resulta evidente. El derecho no puede admitir el absurdo que semejante conclusión trae consigo, justamente cuando se trata de reformar la Carta Política." (Negrilla y subrayado fuera del texto original).

Por las razones aquí expuestas considero que el Acto Legislativo 01 de 2011, al crear la excepción a la aplicación del régimen de conflicto de intereses en el trámite de proyectos de acto legislativos, está modificando no sólo el artículo 183 Superior, eliminando la consecuencia jurídica de la pérdida de investidura con que se sanciona a quien pretermita los deberes éticos y de actuación transparente e imparcial en el ejercicio de la actividad parlamentaria, sino también fraccionando los principios democráticos que legitiman la actividad misma del Congreso de la República.

Por consiguiente, la adición introducida al artículo 183 Superior, conforme a la cual no tendrá aplicación cuando los Congresistas participen en el debate y votación de proyectos de actos legislativos, está prohijando la existencia de vicios en el trámite legislativo atentatorios de la esencia de la función del Congreso y de los principios democráticos de transparencia, imparcialidad y bien común, en menoscabo de la Carta Política, porque aunque los conflictos de interés en el trámite legislativo son excepcionales, éstos se pueden presentar y la Constitución y la Ley otorgan mecanismos para determinar su existencia o no.

Llama especialmente la atención, que en la exposición de motivos del proyecto de Ley No.017 de 2010 — Senado y No.090 de 2010 — Cámara, lejos de invocar la relevancia constitucional del régimen de conflicto de intereses como mecanismo garante de la transparencia y ética parlamentaria, se haga parecer como una cortapisa, al expresar en la misma que *"Esta norma -183 C.P.- por simple que parezca, no permite desarrollar a plenitud el ejercicio congresional, pues coloca a los miembros de las Corporaciones Legislativas en aquello que ha denominado la Corte como un Callejón sin salida, pues el temor ronda a los senadores y representantes cuando votan una iniciativa de acto legislativo, prevenidos de no caer en esa disposición creada para sanear las costumbres políticas de la época, que no es más que el conflicto de intereses"*. Los callejones sin salida generados en los conflictos de intereses de los congresistas no son producto o creación constitucional de un régimen de conflicto de intereses que propende por rodear de garantías las actuaciones de los más altos servidores del Estado, sino el resultado de que precisamente las malas prácticas y los intereses ajenos al bien común y a la justicia desafortunadamente continúan presentándose, inclusive con mayor fuerza en las actuales circunstancias que ha venido afrontando nuestro país derivado de fenómenos como el paramilitarismo y el narcotráfico en la política.

Igualmente, se aprecia como en la ponencia para segundo debate al proyecto de Acto Legislativo No. 17 de 2010-Senado, publicada en la Gaceta del Congreso No. 883 del 10 de noviembre de 2010, el espíritu de la reforma constitucional del artículo 183 de la Carta, no fue otra que la de quitar una denominada talanquera, a pesar de que en la misma ponencia se admite que es viable que en el trámite de actos legislativos, se puedan presentar conflictos de intereses.

El ponente al respecto expresó:

"(...) prevenir esta dramática sanción cuando quiera que un Congresista se encuentre inmerso en un ocasional conflicto de intereses nacido de la intervención en un proceso legislativo constituyente, es saludable todas que con su actuar el Congresista participa en la tarea de estructurar la norma de mayor jerarquía y es de su esencia la carencia de cualquier tipo de interés." (Negrilla fuera del texto original).

El argumento que se invocó para adicionar el artículo 183 Superior, claramente, responde entonces al afán de eliminar la incomodidad que representa para los Congresistas una norma que les exige tener prudencia en su actuar y de manera transparente revelar o dar noticia de aquellas situaciones que podrían condicionar su actuación, el cual no está acorde a los postulados centrales de toda la Carta Política. Bajo este argumento, habría que flexibilizar todo el régimen disciplinario aplicable a los demás servidores públicos a quienes se les estaría exigiendo una carga mayor.

En consonancia con lo anterior, es relevante advertir que esta reforma sería el primer escaño hacia la flexibilización del régimen de conflictos de interés, en otras materias. Es así como, de alguna manera, lo anticipa el ponente al señalar que los mismos argumentos expresados en su ponencia, sirven para que se exceptúe de este régimen el trámite de expedición de códigos, donde en su criterio es "inusual" que algún congresista se encuentre particularmente privilegiado o perjudicado en su expedición.

Adicionalmente, abundando en argumentos, es necesario señalar que el Acto Legislativo No. 01 de 2011, cuya declaratoria de inexecuibilidad se solicita en la presente demanda por haber excedido el Congreso sus límites competenciales, está en contravía de los compromisos asumidos por Colombia como Estado Parte de distintos instrumentos internacionales de lucha contra la corrupción, en los cuáles se propende por el fortalecimiento de los ordenamientos jurídico de los Estados miembros, a través de la adopción de códigos de ética pública e instrumentos eficaces para prevenir y combatir más y eficientemente este flagelo.

A título de ejemplo, a continuación se transcriben algunos apartes de "La Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción", adoptada por la Asamblea de las Naciones Unidas, en New York el 31 de octubre de 2003¹¹, aprobada mediante la Ley 970 del 13 de julio de 2005, en la cual Colombia asumió entre

¹¹ Publicada en el Diario Oficial No. 45.970 del 15 de Julio de 2005. Promulgada mediante el Decreto 4898 del 21 de diciembre de 2007

otros compromisos los siguientes:

"Artículo 7.- Sector Público.- (...) 4. Cada Estado Parte, de conformidad con los principios fundamentales de su derecho interno, procurará adoptar sistemas destinados a promover la transparencia y a **prevenir conflictos de intereses**, o a mantener y fortalecer dichos sistemas.

"Artículo 8°. Códigos de conducta para funcionarios públicos.

1. Con objeto de combatir la corrupción, cada Estado Parte, de conformidad con los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico, promoverá, entre otras cosas, **la integridad, la honestidad y la responsabilidad entre sus funcionarios públicos.**

2. En particular, cada Estado Parte procurará aplicar, en sus propios ordenamientos institucionales y jurídicos, **códigos o normas de conducta para el correcto, honorable y debido cumplimiento de las funciones públicas.** (...)

5. Cada Estado Parte procurará, cuando proceda y de conformidad con los principios fundamentales de su derecho interno, establecer 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, regalos o **beneficios importantes que puedan dar lugar a un conflicto de intereses respecto de sus atribuciones como funcionarios públicos.**

6.- Cada Estado Parte considerará la posibilidad de adoptar, de conformidad con los principios fundamentales de su derecho interno, medidas disciplinarias o de otra índole contra todo funcionario público que transgreda los códigos o normas establecidos de conformidad con el presente artículo." (Negrilla fuera del texto original).

"Artículo 65.- Aplicación de la Convención.-

1. Cada Estado Parte adoptará, de conformidad con los principios fundamentales de su derecho interno, las medidas que sean necesarias, incluidas medidas legislativas y administrativas, para garantizar el cumplimiento de sus obligaciones con arreglo a la presente Convención.

2. **Cada Estado Parte podrá adoptar medidas más estrictas o severas que las previstas en la presente Convención a fin de prevenir y combatir la corrupción."** (Negrilla fuera del texto original). " (Negrilla fuera del texto original).

La Corte Constitucional en Sentencia C-172 de 2006, al ejercer el control de constitucionalidad de la Ley aprobatoria del tratado en cita, confirmó cómo es connatural a los postulados de nuestra Carta Política propugnar por la transparencia en el ejercicio de la función pública como condición necesaria para el funcionamiento del sistema democrático. Manifestó, la Corte en la aludida Sentencia:

"CONVENCIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA CORRUPCIÓN-Medidas preventivas.

"Resulta plenamente aplicable para el asunto de la referencia. En efecto, la obligación del Estado colombiano de implementar instrumentos jurídicos de diversa naturaleza, dirigidos a la prevención de la corrupción **es consecuencia natural de los postulados constitucionales que propugnan por la transparencia en el ejercicio de la función pública como condición necesaria para el debido funcionamiento del sistema democrático.** Así, la justificación misma del Estado Social de Derecho pasa, entre otros aspectos, por la sujeción de la actuación de sus autoridades a los principios de legalidad, objetividad y debida utilización de los recursos públicos. Por lo

tanto, las actuaciones venales, la concesión de ventajas indebidas dentro de los procedimientos estatales, el ocultamiento de información a los ciudadanos y la restricción de los legítimos espacios de participación ciudadana en la administración, entre otras conductas, son incompatibles con las previsiones constitucionales que propugnan por la protección del interés general como base misma del Estado. Así, ante la grave afectación que los actos de corrupción irrogan a bienes jurídicos intrínsecamente valiosos en tanto están estrechamente relacionados con principios y valores constitucionales, toda actuación que tenga por objeto la prevención del fenómeno es, no sólo acorde a la Carta, sino también una vía adecuada y necesaria para la realización de las finalidades del aparato estatal. No puede perderse de vista, adicionalmente, los elementos innovadores que contiene la Convención, relacionados con la extensión de la prevención de los actos de corrupción al ámbito privado y el reforzamiento de la participación ciudadana en esta labor".¹²

Por lo expuesto, resulta claro que no se trata de afirmar que existan normas pétreas en la Carta Política, sino de velar porque las reformas que se introduzcan a la misma, no sustituyan ni total ni parcialmente los ejes esenciales de la Constitución, desnaturalizando su esencia, pues como lo ha señalado la propia Corte Constitucional, los primeros artículos de la carta "(...) no son proclamas retóricas sin efectos normativos sino que establecen las fórmulas constitucionales básicas, que definen la naturaleza de nuestra organización institucional y delimitan las relaciones que existen entre los ciudadanos y las autoridades. Esas primeras normas condensan la filosofía política que inspira el diseño institucional previsto por la Carta, y por tanto representan los principios esenciales que irradian todo el ordenamiento constitucional y condicionan la acción de las autoridades en general, y del Legislador en particular. Por ello el intérprete de la Carta encuentra en estos principios o fórmulas constitucionales básicas unos criterios hermenéuticos esenciales para determinar el contenido propio de otras cláusulas constitucionales más particulares, como aquellas que regulan la organización institucional".¹³

Para terminar, es importante hacer énfasis en que el Congreso no sólo tiene el deber de votar iniciativas legislativas presentadas a su consideración, sino de debatirlas con transparencia e imparcialidad con el fin de representación popular que encarna cada congresista tenga una verdadera efectividad en un Estado Social de Derecho.

Así mismo, es pertinente recordar que el congresista forma parte de una corporación y como miembro de la cual actúa en conjunto, como representación de todo el pueblo elector y que, en consecuencia, la cuestión de los conflictos de intereses y del régimen

¹² „Concordancia. Sentencia C-397 de 1998. Convención Interamericana contra la Corrupción. El Estado social de derecho 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 sí 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. La convención que se examina, en su artículo III, compromete a los Estados-Partes en la adopción de mecanismos, normas y medidas de carácter preventivo, que irradian la gestión de los funcionarios públicos, haciendo posible que ellos se apropien y practiquen "...normas de conducta [que garanticen] el correcto, honorable y adecuado cumplimiento de las funciones públicas."

¹³ Corte Constitucional Sentencia C-251 de 2002

de inhabilidades no se puede tratar como una cuestión individualizada, parte del estatuto jurídico del congresista, sino como un asunto corporativo, funcional, del congreso, parte de la estructura institucional del estado, cuya modificación afecta la integridad de su estructura y no simplemente la situación personal de los congresistas.

VI. NOTIFICACIONES

Recibiré notificaciones en la Avenida 64c Número 68b-97 bloque 8 entrada uno (1) apartamento 301 de la ciudad de Bogotá.

De los señores magistrados,



HECTOR GERMAN RAMIREZ GASCA
C.C. No. 19'211.063 de Bogotá D.C.
T.P. No. 68.483 del C.S. de la J.