

Bogotá D.C., 3 de febrero de 2021

Magistrada

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Corte Constitucional

E. S. D.

Ref.: Expediente No. D0014045 –
Acción pública de inconstitucionalidad
en contra del literal e) del artículo 1 de
la Ley 2003 de 2019

Yo, Carolina Piñeros Ospina, mayor de edad, identificada con cédula de ciudadanía número 39.694.233 de Bogotá D.C., en mi condición de directora ejecutiva y representante legal de la Corporación Colombiana de Padres y Madres – Red PaPaz, entidad sin ánimo de lucro, con domicilio principal en la ciudad de Bogotá D.C., identificada con NIT. 830.130.422-3, por el presente escrito coadyuvo en calidad de *amicus curiae* la acción pública de inconstitucionalidad interpuesta por la ciudadana Yéssika Hoyos Morales, y los ciudadanos Reinaldo Villalba Vargas, Armando Novoa García y Juan David Romero Preciado en contra del literal e) del artículo 1 de la Ley 2003 de 2019. La norma demandada mina gravemente la estructura constitucional definida por la Asamblea Nacional Constituyente de 1991 para asegurar la prevalencia del interés general, la protección del principio de democrático, y el logro de los fines esenciales del Estado. Específicamente la disposición accionada viola lo dispuesto en los artículos 1, 2, 3, 4, 6, 133, 182, 183 y 184.

Fundamento de la intervención

Con el propósito de sustentar los puntos anteriormente mencionados, he dividido el presente escrito en tres partes. En la primera refiero algunos de los mecanismos establecidos por la Constitución Política de 1991 para asegurar que los miembros el Congreso de la República ejerzan sus funciones con sujeción al principio de prevalencia del interés general. Luego, en la segunda parte, indico las razones por las cuales la norma demandada debilita profundamente la estructura constitucional dispuesta para la protección del principio de democrático. Por último, referiré porque la Corte Constitucional, en ejercicio de sus funciones, debe declarar inexecutable el literal e) del artículo 1 de la Ley 2003.

1. Estructura definida por la Asamblea Nacional Constituyente para asegurar que los miembros el Congreso de la República ejerzan sus funciones con sujeción al principio de prevalencia del interés general

Siguiendo la tradición republicana y democrática, la Asamblea Nacional Constituyente atribuyó al Congreso de la República competencias para reformar la Constitución, hacer las leyes y ejercer el control político sobre el gobierno y la administración.¹ Dichas funciones le confieren a este órgano la habilidad para establecer normas, cambiarlas, adecuarlas y suprimirlas «*atendiendo a las demandas sociales, a la conveniencia pública y a las políticas que en materia legislativa el constituyente derivado dejó abiertas*».² Salvo sobre los asuntos expresamente atribuidos a otras entidades, el Congreso de la República tiene la potestad de normar sobre todas las materias, incluso sobre aquellas que no están específicamente referidas en el artículo 150 de la Constitución Política.³ Esta amplísima prerrogativa se ha conferido al Congreso de la República, por ser el máximo órgano de representación popular, conformación plural dentro de la estructura constitucional colombiana.

En orden a proteger la integridad del proceso democrático, el Constituyente de 1991 también estableció reglas específicas para lograr que los miembros del Congreso de la República sirvan al interés general y propendan por cumplimiento de los fines esenciales del Estado. Por una parte, el inciso primero del artículo 133 prescribe que «*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*»⁴ (Subrayas no originales). Asimismo, el inciso segundo del mismo artículo señala que «*El elegido es responsable políticamente ante la sociedad y frente a sus electores del cumplimiento de las obligaciones propias de su investidura*».⁵ Por este motivo, si el congresista se desvía del cumplimiento de las obligaciones propias de su cargo, se han instituido mecanismos para sancionarlo y proteger de contera el principio democrático.

Dentro de las obligaciones que deben observar los congresistas en el ejercicio de sus funciones, se destaca de manera especial la consignada en el artículo 182 constitucional, consistente en «*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*».⁶ El cumplimiento de este deber es indispensable para lograr la transparencia del proceso legislativo y democrático, así como para asegurar que las decisiones de los integrantes de este órgano colegiado procuren siempre la prevalencia del interés general establecida en el artículo 1 de la Carta Política. Las actuaciones de los congresistas aunque son de naturaleza política, no pueden estar al servicio de intereses particulares, ni contribuir a fines diferentes a los del Estado colombiano.

¹ *Constitución Política de Colombia: Origen, evolución y vigencia* Carlos Lleras de la Fuente, Marcel Tangarife Torres – Tomo 2 Biblioteca Jurídica Dike

² Corte Constitucional, Sentencia C-1648 de 2000 M.P.(E). Cristina Pardo Schlesinger

³ *Ibíd.* Cita Sentencia C-527 de 1994 M.P. Alejandro Martínez Caballero

⁴ Constitución Política de Colombia, artículo 133

⁵ *Ibíd.*

⁶ *Ibíd.*, artículo 182

Con fundamento en lo anterior, cuandoquiera que un congresista advierta que él o un tercero relacionado con él tiene un interés directo en un asunto que se esté tratando, bien sea porque lo afecta (beneficia o perjudica) específicamente, debe informarlo a la respectiva cámara con el propósito de marginarse de la decisión respectiva. Con ello se previene que los intereses particulares del congresista o de sus personas relacionadas constituyan los móviles para decidir en uno u otro sentido.

Para dar aplicación a este mandato, el propio artículo 182 de la norma superior, le ha confiado al legislador la función de determinar lo relacionado con los conflictos de interés y las recusaciones. Esto implica que el Congreso debe proferir una ley que especifique en qué situaciones existe conflicto de interés que deba llevar a que un miembro de esta corporación se declare impedido, o pueda ser recusado de participar en una decisión.

En ejercicio de esta atribución específica, el Congreso de la República debe decretar una ley que guarde verdadera consonancia con el propósito constitucional de asegurar la prevalencia del interés general, la protección del principio de democrático, y el logro de los fines esenciales del Estado. Dicho en otras palabras, la libertad de configuración del legislador se encuentra específicamente delimitada hacia el logro de estos cometidos. Por tanto, no puede el Congreso de la República tipificar como causales de conflicto de interés situaciones que no supongan un enfrentamiento entre el interés del congresista o de un tercero relacionado con éste y un asunto que se debate, o se somete a decisión de una comisión o plenaria de esta corporación. Pero tampoco puede el legislador eliminar, o dar un tratamiento diferenciado a una situación en la que está en conflicto el interés del congresista o de un tercero relacionado con éste y un asunto específico que se trata. Debido al carácter taxativo de las casuales de conflicto de interés, es deber del Congreso establecer de forma puntual y exhaustiva todas las situaciones que se prevean que pueden comprometer la integridad del proceso legislativo.

El adecuado cumplimiento del deber establecido en el artículo 182 de la Carta Política resulta esencial para proteger el principio democrático, así como la prevalencia del interés general. En consecuencia, las leyes orgánicas que traten sobre este asunto deben ser objeto del más riguroso escrutinio por parte de la Corte Constitucional. Si el Congreso de la República cumple este cometido, no solo brinda claridad a los integrantes de esa corporación acerca de cuándo deben manifestar una situación de conflicto, y por ende marginarse de una decisión, sino que también ofrece a las mesas directivas y a los ciudadanos la posibilidad de lograr que los congresistas asuman la responsabilidad por el incumplimiento de estos deberes.

Como anoté anteriormente, el inciso segundo del artículo 133 constitucional señala que *«El elegido es responsable políticamente ante la sociedad y frente a sus electores del cumplimiento de las obligaciones propias de*

su investidura». ⁷ Para favorecer el cumplimiento de esta disposición, el artículo 183 superior, incorporó la institución de la «*perdida de investidura*» al ordenamiento constitucional colombiano. ⁸ En virtud de este mecanismo, los congresistas que incurran en conductas que atenten contra la administración pública y que menoscaben la dignidad de su cargo podrán ser despojados de su investidura en virtud de sentencia judicial. Dentro de las situaciones específicamente consideradas por el artículo 183 constitucional para que decrete la pérdida de investidura se encuentra: «1. *Por violación del régimen de inhabilidades e incompatibilidades, o del régimen de conflicto de interés*». ⁹ En razón de lo anterior, cuandoquiera que un legislador incurra en una de las faltas establecidas en el antedicho artículo, la mesa directiva de la respectiva cámara, o cualquier ciudadano podrán formular acción constitucional de pérdida de investidura que deberá decidir la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado dentro de los veinte (20) días hábiles siguientes.

En síntesis, todas las anteriores disposiciones dan cuenta de una arquitectura constitucional que procura la protección de la integridad del proceso legislativo para que sirva al interés general y permita contribuir de manera armónica al cumplimiento de los fines del Estado colombiano. Sin embargo, la estabilidad de esta estructura depende en buena medida de que el Congreso de la República defina de manera adecuada y suficiente el régimen de conflicto de interés. Si este régimen no considera situaciones específicas que en sí mismas suponen un conflicto entre el interés particular de los congresistas y sus personas relacionadas, y en el interés general, se estará minando la estructura establecida por el Constituyente de 1991, al tiempo que se estará abriendo camino para que la actividad del Congreso de la República pueda servir exclusivamente los intereses de los particulares allegados a los miembros de esta corporación.

2. Debilitamiento de la estructura establecida en la Constitución para la prevalencia del interés general y la protección del principio de democrático

La Ley 5 de 1992 estableció un régimen de conflictos de interés medianamente adecuado en su artículo 286 de acuerdo con el cual:

Todo Congresista, cuando exista interés directo en la decisión porque le afecte de alguna manera, o a su cónyuge o compañero o compañera permanente, o a alguno de sus parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad o primero civil, o a su socio o socios

⁷ Ibíd., artículo 183

⁸ *La pérdida de investidura. Ensayo de legislación comparada entre Colombia y Francia*, Daniel Rigoberto Bernal Gómez, Derecho y Realidad No. 22 Pág. 33-52 UPTC.

⁹ Constitución Política de Colombia, artículo 183

*de derecho o de hecho, deberá declararse impedido de participar en los debates o votaciones respectivas.*¹⁰

Aunque normas posteriores establecieron regímenes de conflictos de interés más detallados, como es el caso del establecido en el artículo 11 de la Ley 1437 de 2011 (Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo), o en el artículo 141 de la Ley 1564 de 2012 (Código General del Proceso); el definido originalmente en la Ley 5 de 1992 consagra los elementos esenciales para prevenir que intereses directos del congresista, o ciertas personas relacionadas a éste puedan interferir en la actividad legislativa. Por este motivo, resulta reprochable que en 2019 el Congreso de la República, en contravía de lo dispuesto en el artículo 182 superior, haya modificado el régimen de conflictos de interés para reducirlo a su mínima expresión. Pero es aún más deleznable que haya excluido expresamente del este régimen una típica situación en la que se encuentran enfrentados, el interés particular del congresista y el interés general, como es la hipótesis prevista en el literal e) del artículo 1 de la Ley 2003 de 2019.

De acuerdo con la norma que se demanda, se entiende que no hay conflicto de interés:

*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.*¹¹

En consecuencia, si un congresista va a discutir o va a votar un proyecto de ley que trata específicamente sobre el sector económico de quienes fueron sus financiadores de campaña, y no le genera necesariamente un beneficio particular, actual o directo al congresista, éste solo debe hacer saber por escrito a la mesa directiva que el proyecto beneficia a sus financiadores. Esta disposición abre la puerta a la captura corporativa del poder legislativo, al tiempo que hace nugatoria la disposición establecida en el artículo 182 de la Constitución Política.

Para ilustrar mejor lo que permite la norma, quisiera presentar algunos casos en donde se advierte la gravedad de la reforma introducida a la Ley 5 de 1992.

Caso 1: Un miembro de la Cámara de Representantes ha recibido financiación de una importante compañía tabacalera para su campaña electoral. El representante presenta un proyecto de ley que busca reducir el impuesto al consumo de cigarrillos. Él interviene en el trámite del

¹⁰ Ley 5 de 1992, artículo 286

¹¹ Ley 2003 de 2019, literal e) artículo 1

proyecto y vota favorablemente su articulado. Lo mismo hacen otras decenas de congresistas que también han recibido financiación a sus campañas de importantes tabacaleras. Finalmente, el proyecto se convierte en ley. Aunque la reducción del impuesto al consumo de cigarrillos no beneficia de forma particular, actual y directa al congresista que presentó el proyecto ni a los demás que habiendo recibido financiación lo votaron favorablemente, si les permite a todos ellos acceder nuevamente a recursos de la misma tabacalera en las siguientes elecciones legislativas y lograr su reelección.

Caso 2: La Plenaria de la Cámara de Representantes está próxima a debatir un proyecto de ley que establece sellos frontales de advertencia sobre los productos comestibles ultraprocesados que contienen exceso de azúcar, sodio y grasas saturadas, siguiendo las recomendaciones de la Organización Panamericana de la Salud y el Relator Especial de la ONU para el Derecho Humano a la Salud. Un grupo de representantes toman la palabra e indican que han recibido financiación de empresas de la industria de los productos comestibles ultraprocesados. Sin embargo, no se marginan de la decisión y votan para que se archive el proyecto. Finalmente, el proyecto de ley se archiva. En las siguientes elecciones las empresas de la industria de los productos comestibles ultraprocesados vuelven a financiar las campañas de estos congresistas para que sean relegidos.

Caso 3: A un senador lo ha venido financiando una reconocida empresa constructora de infraestructura pública a la que están a punto de declararle la caducidad en un importante contrato. Como la empresa teme que con la inminente declaratoria de caducidad, deba ceder todos los demás contratos que tiene con el Estado, pide al senador y a todos los congresistas que ha financiado que presenten un proyecto de ley que modifique el Estatuto General de la Contratación Pública a fin de que se elimine la institución de la inhabilidad sobreviniente. El senador procede con diligencia y logra que se apruebe el proyecto antes de que se declare la caducidad.

Si se revisan cada uno de estos casos, resulta evidente que si bien el congresista no deriva un beneficio particular, directo y actual, su financiador sí lo hace. Y ese beneficio que deriva conduce a fortalecer los lazos entre la empresa financiadora y el congresista, que se traduce muchas veces en mantener la financiación de las campañas electorales. Adicionalmente, cabe anotar que en todos los eventos se manifiesta un conflicto entre el interés general y el interés particular del financiador del congresista. Sin embargo, este conflicto no conduce a que el congresista se vea marginado de la decisión. Por el contrario, sólo basta con que el congresista manifieste que ha recibido recursos de personas pertenecientes a un sector económico específico que se ve afectado por el proyecto de ley, para que pueda participar en la toma de la decisión como cualquier otro congresista que no tenga ninguna relación con el sector específico. Lo anterior, conduce a que las empresas que han financiado

las campañas terminen imponiendo su voluntad sobre el interés general por el que deben velar los congresistas.

Esta situación constituye una grave amenaza contra la integridad del proceso legislativo debido a que abre la posibilidad para que los financiadores de las campañas determinen el contenido de las normas que decreta el Congreso de la República. Adicionalmente, conlleva a que se arraigue un entendimiento equivocado acerca de las situaciones que constituyen conflicto de interés, y se imponga una visión permisiva de la captura corporativa.

La financiación de las campañas de los miembros del Congreso de la República establece una relación de la lealtad que puede suscitar conflictos entre servir al interés general o favorecer al donante. Por este motivo, tratándose de asuntos que afecten directamente al donante, debe necesariamente originarse una situación de conflicto de interés que lleve a que el congresista se margine, y el asunto sea decidido por servidores públicos que no tengan relaciones con las entidades del sector económico afectado.

Reitero además, que al establecer la norma acusada que *«El congresista deberá hacer saber por escrito que el artículo o proyecto beneficia a financiadores de su campaña»* y otorgar a esta manifestación la fuerza de permitir su intervención en el debate de la norma siempre que con esta no se genere beneficio particular, directo y actual para el congresista se está modificando el deber de inhibición ordenado por el artículo 182 de la Constitución Política. La sola manifestación del congresista se convierte en una «patente de corso» que contraría el mandato superior y vulnera la supremacía de nuestra Carta.

3. Necesidad de que se declare inexecutable el literal e) del artículo 1 de la Ley 2003 de 2019

Con fundamento en lo anterior, resulta necesario que la Corte Constitucional en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 4 y en el numeral 4 del artículo 241 de la Constitución, declare inexecutable el literal e) del artículo 1 de la Ley 2003 de 2019 porque viola de manera directa lo establecido en los artículos 1, 2, 3, 4, 6, 133, 182, 183 y 184 de la Carta Política.

La norma demandada rompe la estructura establecida por la Asamblea Nacional Constituyente de 1991 para asegurar la prevalencia del interés general, la protección del principio de democrático, y la integridad del proceso legislativo. Como referí anteriormente, contraría el mandato dado al Congreso de la República en virtud del artículo 182 de la norma superior, debido a que concede una excepción a una situación específicamente constitutiva de conflicto de interés como es la posibilidad de decidir sobre asuntos que afectan a personas que tienen relación directa con el congresista como es el caso de sus financiadores de campaña. Adicionalmente, la obligación establecida de informar, pero de no marginar al congresista de las decisiones respectivas, conlleva a que se entronice un nuevo entendimiento de la moralidad administrativa, en donde es lícito que el congresista intervenga de manera

activa en beneficio de los intereses de sus financiadores de campaña. Esto a su turno conlleva que los congresistas puedan ignorar los mandatos prescritos en los artículos 1, 2 y 133 de la Constitución y dediquen sus esfuerzos al servicio exclusivo de los intereses de sus financiadores, lo que a la postre conlleva a una captura del órgano legislativo por parte de las personas y entidades que cuentan con el capital suficiente para financiar las campañas políticas. Es incomprensible -por carencia de fundamento-, que una situación que el legislador en el pasado decidió que constituía una causal para que se declarara inhabilitado para participar en el trámite de una ley ahora no tenga como consecuencia esa inhabilitación sino que con la sola información de la situación se habilite su participación en beneficio de quien fue su patrocinador o financiador de su campaña. Esta norma afecta de manera grave la moralidad protegida de manera expresa en el artículo 182 de la Carta.

La defensa de la Constitución, impone declarar inexecutable la norma demandada. Asimismo, resulta indispensable sentar un precedente que indique que el régimen de conflictos de interés de los congresistas debe considerar todas las situaciones que puedan comprometer lealtad de los congresistas con el servicio del interés general, y que por tanto no es dable establecer excepciones que faciliten a la subordinación de la tarea legislativa a los intereses de las personas que financian las campañas electorales.

De la Honorable Magistrada, atentamente,



CAROLINA PIÑEROS OSPINA

Directora Ejecutiva

Red PaPaz