

LOS SUPUESTOS VICIOS EN EL TRÁMITE DE LOS IMPEDIMENTOS EN LA FORMACIÓN DEL ACTO LEGISLATIVO 02 DE 2004

Alejandro Vélez Múnera

SUMARIO: *LOS ENDILGAMIENTOS QUE SE FORMULAN: 1. LOS IMPEDIMENTOS COMO CENTRO IMPROPIO DEL TRÁMITE DEL ACTO LEGISLATIVO. 2. CUÁNDO SE CONFIGURA CONFLICTO DE INTERÉS. 3. CORRESPONDE A LA COMISIÓN O PLENARIA ACEPTAR O NO LOS IMPEDIMENTOS PLANTEADOS POR SUS MIEMBROS. 4. LEGITIMIDAD EN LA VOTACIÓN DE LOS IMPEDIMENTOS - LOS DECLARADOS IMPEDIDOS, UNA VEZ LES ERA LEVANTADO EL IMPEDIMENTO, PODÍAN VOTAR EL IMPEDIMENTO DE LOS DEMÁS. -A MANERA DE CONCLUSIÓN DEL ITER DE LOS IMPEDIMENTOS.*

LOS ENDILGAMIENTOS QUE SE FORMULAN:

1. Los impedimentos que se presentaron con motivo de la discusión y aprobación del acto legislativo que instaura la reelección, basados en la existencia de conflicto de intereses, no fueron puestos en conocimiento de la Comisión de Ética y Estatuto del Congresista, vicio que, además de afectar la transparencia de la actividad legislativa, incidió sobre el quórum decisorio, el cual se conformó indebidamente, puesto que, de haber sido votados correctamente los impedimentos, no habría sido posible la votación del acto legislativo, por carecer de las mayorías requeridas por el artículo 375 de la Constitución Nacional. En consecuencia, se considera que el trámite de los impedimentos invalida las reuniones del Congreso, de acuerdo con el artículo 149 de la Carta, y constituye un vicio insubsanable.
2. Que los impedidos, lejos de mantenerse al margen de la discusión en que les es resuelta su situación por quienes se encontraban

habilitados para decidir, participan en la decisión de los impedimentos de los demás parlamentarios, cuando la causa o motivo eran iguales o similares, "carrusel de la felicidad", que transforma un sistema de control que busca sustraer del debate y de la votación a quienes tienen interés de carácter particular, para convertirlo en factor de evasión de responsabilidad de los parlamentarios incurso en conflicto de intereses, violando los principios fundamentales de igualdad, debido proceso, imparcialidad, moralidad e instrumentalidad de las formas.

En busca de dilucidar las anteriores tachas, se hace menester indicar un itinerario o recorrido que debe partir, como premisa necesaria, del hecho de que el trámite de los impedimentos y recusaciones pueda o no generar vicios en la formación de la ley y de los actos legislativos o, por el contrario, tratándose de conflictos de intereses, impone una conducta que han de guardar los congresistas por su condición y conforme a sus deberes, cuyo incumplimiento acarrea constitucionalmente, como sanción personal, la pérdida de investidura, precisando, si existía o no conflicto de intereses dentro de los congresistas que diere lugar bien a impedimentos o recusaciones; al trámite y decisión por el órgano competente. Si los impedidos podían o no participar en la decisión de los impedimentos de los demás, la incidencia de los impedimentos en la conformación del quórum y formación del acto legislativo. Bajo tal recorrido, iniciemos su examen, así:

1. LOS IMPEDIMENTOS COMO CENTRO IMPROPIO DEL TRÁMITE DEL ACTO LEGISLATIVO.

El tema de los impedimentos y las recusaciones ha querido presentarse como centro impropio del trámite del Acto legislativo, cuando en esencia la configuración de conflicto de intereses, su régimen, correlativo de deberes y sanciones, resultan ser propias de la condición y calidad del congresista y no de la formación de la ley y los actos legislativos.

1.1. Es sabido que los miembros del Congreso representan al pueblo, y que actúan consultando la justicia y el bien común (Artículo 133 C.P y 263 Ley 5/92), conducta en la que ha de prevalecer el interés general frente al suyo como particular.

Nuestra Constitución impone al congresista, ante la presencia de conflicto de interés, entendido por éste, el evento en que concurren directa y objetivamente el interés particular del congresista y el interés público a que se encuentra obligado, concretos deberes, que, de inobservarse, comprometen su propia investidura y se erigen como causal de pérdida de la misma.

La conducta que se impone a los congresistas ante situación de conflicto de interés es señalada en el artículo 182 de la Carta Política, y encuentra su desarrollo legal en las Leyes 5/92; 144/94 y 736/2004, así:

Constitución Política. ARTICULO 182 constitucional. 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.

Ley 5/92. ARTICULO 286. APLICACIÓN. Todo Congresista, cuando exista interés directo en la decisión porque le afecte de alguna manera, o a su cónyuge o compañero o compañera permanente, o a alguno de sus parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad o primero civil, o a su socio o socios de derecho o de hecho, deberá declararse impedido de participar en los debates o votaciones respectivas.

Ley 144 de 1994. Artículo 16. Conflicto de intereses. Definición: Los Congresistas que dentro del año inmediatamente anterior a su elección hayan prestado servicios remunerados a gremios o personas de derecho privado sobre cuyos intereses o negocios incidan directamente actos que se encuentren al estudio del Congreso, deberán comunicarlo por escrito a la Mesa Directiva de la respectiva Corporación para que decida si los Congresistas aludidos deben abstenerse de participar en el trámite y votación de dichos actos.

Ley 734 de 2002- Código Disciplinario Único. Artículo 40. Conflicto de intereses. Todo servidor público deberá declararse impedido para actuar en un

asunto cuando tenga interés particular y directo en su regulación, gestión, control o decisión, o lo tuviere su cónyuge, compañero o compañera permanente, o alguno de sus parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil, o su socio o socios de hecho o de derecho.

1.2. Ante la existencia de un "conflicto de interés" la Constitución le impone al congresista dos deberes, así: i) manifestar la existencia del conflicto de interés declarándose impedido, y ii) de ser aceptado, separarse del conocimiento del asunto, absteniéndose de deliberar y votar el Proyecto de ley o Acto Legislativo del caso.

La consecuencia jurídica que acarrea, a título de sanción, el incumplimiento de tales deberes, de conformidad con el artículo 183-1 de la Constitución Política y 286-3 de la Ley 5/92, es la pérdida de investidura del respectivo congresista., cuyo juzgamiento corresponde al Consejo de Estado., y tiene ocurrencia, al decir de nuestros máximos tribunales, "*cuando quiera que el congresista haya participado "en los debates o votaciones respectivas "sin haber manifestado el impedimento que hacía exigible una conducta de abstención, de separación del asunto sometido a su consideración, según lo previenen los artículos 182 de la Constitución y 286 de la Ley 5 de 1.992"*"¹ (Bastardilla fuera de texto).

"La Constitución ha establecido la pérdida de la investidura como una sanción que es independiente de las penales que pudieran ser aplicables por la comisión de delitos y que encuentra su razón de ser en el régimen constitucional de las actividades que cumplen los congresistas. Tiene un carácter disciplinario de muy especiales características, la competencia para decretarla es atribuida de manera exclusiva a un tribunal –el Consejo de Estado- y tan sólo puede operar en los casos, bajo las condiciones y con las consecuencias que la Carta Política establece. Las causas que dan lugar a ella son taxativas (artículo 183 C.P.).

¹ CONSEJO DE ESTADO. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia mayo 14/96. Rad. AC-3304 M.P. Dolly Pedraza de Arenas

"Es claro que la pérdida de investidura es la sanción más grave que puede imponerse a un congresista, no solamente por el carácter mismo de las faltas respecto de las cuales ha sido prevista y por el inocultable daño que su comisión ocasiona al Congreso y al interés colectivo, sino en cuanto a las consecuencias del fallo, ya que implica la separación inmediata de las funciones que el condenado venía ejerciendo como integrante de la Rama Legislativa y, por expresa disposición de la propia Carta, la inhabilidad permanente para serlo de nuevo en el futuro".²

1.3. Se infiere, entonces, que la presencia de conflicto de interés impone deberes, y sanciones por su inobservancia, a la persona del congresista, como forma personal e individual de responsabilidad, y que la consecuencia jurídica de la participación de un congresista incurso en conflicto de interés, y por lo tanto impedido, en un debate y votación de un proyecto de ley o acto legislativo, no es otra, que la pérdida de investidura, sin que se configure un vicio de trámite en la formación de norma. Al punto de que aparece como argumento **ab absurdo**, que pone en evidencia la consecuencia jurídica contradictoria, que resultaría de una interpretación distinta, que como causal de inexecutable de las leyes o actos legislativos, se tuviere el hecho de haberse declarado la pérdida de investidura de alguno o algunos de los congresistas que participaron en la deliberación y votación de las normas. Consideraciones estas de las cuales es posible colegir, que el régimen de conflicto de interés, como suma correlativa de deberes y sanciones, es propio de la condición, conducta y calidad del congresista en todos los asuntos sometidos a su consideración³ y no de modo exclusivo y excluyente de la formación de la ley o de los Actos Legislativos.

² CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-247/95 M.P José Gregorio Hernández Galindo

³ Incluso las disposiciones sobre conflicto de interés contenidas en la Ley 5/92 se encuentran incluidas en el Capítulo XI "DEL ESTATUTO DEL CONGRESISTA".

"El especial celo del Constituyente en establecer todo un conjunto de normas con arreglo a las cuales habrá de ser ejercido el cargo de congresista se explica no sólo por la importancia intrínseca del Congreso en el Derecho sino por la trascendencia de la investidura de quien, escogido en las urnas para integrar la Rama Legislativa, tiene en su cabeza la representación del pueblo".

1.4. La expresión y trámite de los impedimentos y recusaciones, dentro de la actividad parlamentaria, tienen por objeto sacar a la luz, exteriorizar, revelar la parcialidad concreta en que incurre un parlamentario, inmerso en conflicto de interés, con la finalidad o tésis de inhabilitarlo para que participe y vote en un proceso legislativo, cuya actuación debe consultar la justicia y el bien común. Empero, no constituyen ni forman parte del núcleo del debate o votación del asunto sometido a su consideración como parlamentario, sino que se ejercitan y tramitan en oportunidad anterior al debate y votación, puesto que, advertido el impedimento (bien porque el parlamentario que aduce padecerlo, en cumplimiento del mandato constitucional lo pone en conocimiento de la respectiva Cámara, o porque dentro de ésta, se le endilga como recusación), de ser admitido por el órgano competente, excluye al congresista de participar en el debate y votación, e inadmitido, le permite participar en éstos. Todo lo cual nos permite concluir, que en el caso sub-examine, los impedimentos y recusaciones no forman parte del debate y votación del acto legislativo.

1.5. Tampoco se avizora que, cualquiera que sea la imputación que se formule en torno a la expresión y trámite de impedimentos y recusaciones, con ocasión del acto legislativo que se estudia, viole

Tales normas responden a las necesidades 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.

Entre los objetivos buscados por esta normativa se halla el de garantizar a los gobernados que las personas a quienes se ha distinguido con tan alta dignidad no abusarán de su poder, aprovechándola para alcanzar sus fines personales, pues la actividad a ellos encomendada debe estar exclusivamente al servicio del bien público.

En ese contexto se ubica el régimen de incompatibilidades de los congresistas, el cual, como ya lo subrayó esta Corte en Sentencia C-349 del 4 de agosto de 1994, es pieza fundamental dentro del Ordenamiento constitucional de 1991 y factor de primordial importancia para lograr los propósitos estatales, pues mediante ellas se traza con nitidez la diferencia entre el beneficio de carácter público, al cual sirve el congresista, y su interés privado o personal. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-319/94. M.P. Hernando Herrera Vergara. En el mismo sentido, entre otras, C-139/94, C-349/94, C-497/94, C-985/99.

requisito alguno establecido en el título XIII de la Constitución, que diera lugar a ser declarado inconstitucional, al tenor del artículo 379 de nuestra Carta Política; de existir vicio o participación de congresistas impedidos, comprometen éstos su propia responsabilidad, lo cual da lugar, como sanción, a la pérdida de investidura en juicio adelantado ante el Consejo de Estado.

2. CUANDO SE CONFIGURA CONFLICTO DE INTERÉS.

2.1. Los demandantes y el Procurador aducen que "no es necesario, para estos efectos, determinar si quienes se declararon impedidos alegaron causas o motivos que efectivamente les impedirían participar o no en el trámite del proyecto".

Prevenición que no guarda relación de pertinencia ni de consecuencia con el endilgamiento que se formula, **que parte de la existencia de conflicto de interés en un número plural de congresistas**, impedimento que no fue tramitado en debida forma, y que permitió que, impedidos, conformaran un quórum decisorio y adoptasen espuramente una decisión mayoritaria en un acto legislativo de reelección.

No atender a si existió, o no, conflicto de interés como impedimento, o acudir sólo a la posible desviación en el trámite y decisión de un tema de impedimento (fuese el que fuese), para enervar toda posterior conformación de quórum y decisión, rompe los principios constitucionales de primacía de lo sustancial sobre lo formal y de instrumentalidad de las formas, en donde todo procedimiento, carente de valor en sí mismo, debe interpretarse y cobra valor a la luz de los derechos sustantivos que estas reglas pretenden realizar. En otras palabras, que la norma operativa o de procedimiento es un mero medio instrumental para aplicación y cumplimiento de lo sustancial. Qué era lo sustancial, en el caso **sub examine**? Si existió o no conflicto de interés que diera lugar a separar a los congresistas que lo padecían del conocimiento, debate y votación. Luego el

planteamiento de tachar el proceso de formación del acto legislativo, bajo la óptica de mirar el trámite de impedimentos sin considerarlos o partir de ellos, termina por aplicar y dar valía a la sentencia del Quijote (II, 67): "**quita la causa y quitarás el pecado**".

2.2.. El conflicto de interés, entendido como la concurrencia objetiva del interés particular del congresista y el interés público, se configura, de acuerdo con doctrina reiterada y pacífica del Consejo de Estado, cuando existe:

3.1 Interés privado concurrente. De acuerdo con lo expuesto, resulta indubitable que este interés debe aparecer en tal forma que comprometa objetivamente la intangibilidad del interés general perseguido, para lo cual la Sala estima necesario hacer las siguientes precisiones:

a) Existencia: Se configura el interés privado cuando hay "exigencia para la satisfacción de necesidades humanas" - Messineo, Tomo II, p. 10 -, lo cual acontece cuando surgen v. gr.: 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.).

b) Juridicidad: Se da cuando el interés privado, protegible de ordinario, pero con la aptitud de afectar la transparencia, debido a que siendo actual y estando amparado por la ley puede perturbar el ánimo del interesado a actuar en su propio favor. Para ello debe tenerse en cuenta que el interés: 1) **Es actual**, cuando se ha adquirido y puede afectarse. De allí que por ausencia de este requisito **quede excluído el interés futuro**. 2) **Es jurídico**, porque se encuentra amparado por la ley. Por tanto es inaceptable interés originado en el roce meramente social (v. gr. el de comunicación o trato) para generar conflicto de interés. y, 3) **Es afectable**, cuando puede extinguirse o modificarse el que se tiene. En cambio, no se da cuando el interés es inalienable (v. gr. la vida).

c) Privado: Se da cuando el interés es de naturaleza **particular de manera inequívoca** y, por lo mismo, se descarta cuando se actúa movido por el interés público o general –regulación abstracta en general–. El interés puede ser individual o colectivo, referido en el primer caso, por ej., a la propiedad particular y, en el segundo, al interés común de los propietarios en una urbanización.

d) Titularidad. El interés debe radicar en el congresista o en su cónyuge, compañero (a), pariente hasta el cuarto grado de consaguinidad o segundo de afinidad, en el caso bajo estudio.

3.2 El interés público es concurrente en la decisión pertinente. Para que este interés público concurrente pueda verse menoscabado, también se hace indispensable tener en cuenta aquellos aspectos que puedan afectar que sea el único determinante de la decisión; lo cual implica que en la misma persona que tiene un interés privado, también concurren estos requisitos:

- Calidad de congresista.
- Intervención en las deliberaciones y votaciones.
- Proyecto de decisión de interés público.
- Afectación particular, consistente en que el proyecto a votar pueda afectar el interés directo del congresista, arriba mencionado."⁴

2.3. Respecto del conflicto de intereses, se pueden deducir de la jurisprudencia reglas que, si bien no han sido formuladas por el Consejo de Estado, constituyen la razón determinante de las sentencias analizadas. Tales reglas se resumen en dos principios generales.

El primero: que para que se declare la violación del régimen de conflicto de intereses se debe demostrar que el congresista (i) sabía de la existencia del conflicto entre el interés particular y el interés general, (ii) **el interés particular consiste en un beneficio específico que recaería directamente sobre el congresista, sus familiares cercanos o sus socios** y (iii) el congresista participa en el debate correspondiente, usualmente relativo a la formación de una ley. Si no se dan estos tres requisitos concurrentes, no se viola la Constitución y el congresista no pierde la investidura.

El segundo principio: que no se configura la causal consistente en violar el régimen de conflicto de intereses por (i) el solo hecho de tener intereses privados de orden moral o económico, (ii) no inscribirlos oportunamente en el libro de registro de intereses, o (iii) **participar activamente en el trámite de una ley respecto de la cual el congresista se encuentra igualmente situado a los demás colombianos de tal manera que se confunde con ellos frente a una regulación general, impersonal y abstracta**, como sucede en materia tributaria, para los eventuales conflictos de orden económico, o en materia de desarrollo de un derecho constitucional, para los supuestos conflictos de orden moral.

Estos principios básicos se pueden concretar en varias reglas jurisprudenciales. En cuanto a los conflictos de **intereses de orden moral** se concluye que éstos pueden surgir de situaciones penales, disciplinarias, religiosas, políticas o de otra naturaleza. Las reglas concretas son las siguientes:

⁴ CONSEJO DE ESTADO. Sala de Consulta y Servicio Civil. Abril 28/04. Rad. 1.572.

...

3.5.0.2. No se configura el conflicto de orden moral:

- a) Cuando no sabe que está siendo investigado penalmente y participa en la aprobación de una ley que podría beneficiarlo.
- b) Cuando sabe que está siendo investigado penalmente, pero desconoce el delito específico por el cual se le sigue el proceso.
- c) Cuando sabe que está siendo investigado penalmente y adopta una posición adversa al proyecto que podría beneficiarlo.
- d) Cuando participa en la elección de un alto funcionario sin tener otro interés diferente a cumplir su función, y no espera recompensa política por su voto.
- d) Cuando él o sus familiares o socios presentan acciones contra la Nación para defender sus intereses como cualquier otro ciudadano.
- e) Cuando no se declare impedido para participar en el trámite de una ley de referendo que aunque afecta su permanencia en el cargo tiene un alcance general.
- f) Cuando no registre sus intereses privados en el libro respectivo.
- g) Cuando no se pruebe un interés particular.

Por otra parte, en cuanto a los **conflictos de intereses de orden económico** se deduce que éstos no tienen que traducirse en un incremento patrimonial y, por lo tanto, no es necesario demostrar dicho incremento. Basta que la decisión a tomar por el congresista tenga la potencialidad clara de representar un beneficio económico para que se vuelva relevante la causal por este tipo de conflicto. Las reglas concretas son las siguientes:

...

3.5.0.4 No se configura un conflicto de orden económico:

- a) Cuando participa en una ley de reforma tributaria que afecta por igual a todos los miembros de la sociedad.
- b) Cuando siendo agricultor recibe subsidios del Estado asignados a ese sector.
- c) Cuando siendo socio de una empresa, participa en el debate y votación de una ley que modifica el régimen jurídico de ésta si hay ausencia de beneficio específico y directo.
- d) Cuando no inscribe su situación económica oportunamente en el libro de registro de intereses.
- e) **Cuando la ley o reforma constitucional en cuyo trámite participó eventualmente podría beneficiar a quienes financiaron su campaña electoral.**
- f) Cuando es miembro de una corporación con patrimonio independiente al suyo, ya que no se beneficia de manera directa por participar en el trámite de un proyecto de ley que podría favorecer a dicha corporación.¹⁵ (Negrilla fuera de texto.)

⁵ CEPEDA ULLOA FERNANDO. Ob. cit.

2.4. De conformidad con el artículo 285 de la Ley 5/92 y 40 de la Ley 734/02, el interés debe ser directo y particular, entendiéndose por directo que *"debe surgir de los extremos de la relación que se plantea a través de la decisión que hay de tomarse con respecto a los proyectos de ley, sin intermediación alguna"*⁶; *"para que se concrete en la actividad legislativa es menester que resalte una relación directa entre los intereses del congresista y la materia regulada por el proyecto tramitado, de acuerdo con el artículo 286 de la Ley 5 de 1.992"*⁷

2.5. Puede predicarse, sin lugar a equívocos ni mayores cavilaciones, que la naturaleza directa y actual, como requisito de la esencia para que se configure el conflicto de interés, mal puede estimarse o presentarse respecto de una reforma constitucional que depona la prohibición de reelección presidencial, cuando el resultado material de la norma tiene efecto diferido en el tiempo y de modo eventual y, en tal medida, el beneficio del congresista, de presentarse, se erige como una simple expectativa insegura, incierta, ulterior o futura.

Como lo ha señalado reiteradamente el Consejo de Estado, en los eventos en que el interés no es actual, esto es, cuando no se ha adquirido y por tanto no puede afectarse, no es viable inferir, determinar o concluir la existencia de un interés personal y concreto que comprometa la imparcialidad; ante la ausencia de interés directo y actual, no puede afirmarse ni rechazarse, que la decisión afecte a favor o en contra al congresista o a sus parientes o socios.

3. CORRESPONDE A LA COMISIÓN O PLENARIA ACEPTAR O NO LOS IMPEDIMENTOS PLANTEADOS POR SUS MIEMBROS.

3.1. En el trámite del acto legislativo 02 de 2004, los impedimentos fueron resueltos de modo directo y de plano por las comisiones y

⁶ CONSEJO DE ESTADO. Sentencia del 4 de agosto/94. Radicación No: AC-1433. M.P: Diego Younes.

⁷ CONSEJO DE ESTADO Sentencia del 15 de marzo/96. Rad.AC-3300 M.P Joaquín Barreto Ruiz.

plenarias, que se tienen como órganos decisorios competentes, sin dubitación alguna, posición ésta en que concurren demandantes y ministerio público.

Empero, merced a la interpretación del artículo 59 de la Ley 5ª del 92, se dice que la decisión de los impedimentos, bien en comisión, bien en plenaria, ha debido ser antecedida del pronunciamiento de la Comisión de Ética y Estatuto del Congresista, vacuidad de la que se predica, hiere de muerte, como vicio de forma insubsanable, el acto legislativo objeto de estudio.

3.2. Repasemos, entonces, las normas del Reglamento del Congreso que se ocupan de la competencia de la Comisión de Ética y Estatuto del Congresista, y del procedimiento señalado para atender impedimentos y recusaciones:

"ARTÍCULO 58. COMPOSICIÓN E INTEGRACIÓN. En cada una de las Cámaras funcionará una Comisión de Ética y Estatuto del Congresista, compuesta por once (11) miembros en el Senado y diecisiete (17) en la Cámara de Representantes. Serán elegidos dentro de los primeros quince (15) días de la fecha de instalación o sesión inaugural, para el respectivo período constitucional.

Si vencido el término no se hubiere efectuado la elección, las Mesas Directivas de cada Cámara procederán a su integración, respetando la representación que deben tener las minorías.

Las Cámaras conservarán la facultad de integrarlas en todo tiempo.

Se reunirá por lo menos una vez al mes y se le prohíbe inmiscuirse por medio de resoluciones en asuntos de competencia privativa de otras autoridades.

ARTÍCULO 59. FUNCIONES. La Comisión de Ética y Estatuto del Congresista conocerá del conflicto de interés y de las violaciones al régimen de incompatibilidades e inhabilidades de los Congresistas.

Así mismo, del comportamiento indecoroso, irregular o inmoral que pueda afectar a alguno de los miembros de las Cámaras en su gestión pública, de conformidad con el Código de Ética expedido por el Congreso. Y si fuere el caso, de los funcionarios o empleados que en ella presten sus servicios.

Las plenarios serán informadas acerca de las conclusiones de la Comisión y adoptarán, luego del respectivo debate si a ello se diere lugar, las decisiones que autorizan y obligan la Constitución Política y las normas de este Reglamento.

3.3. Nótese cómo se trata de una Comisión Legal en la que se indica su ámbito de competencia de modo general, y de la que se dice conocerá de la violación a los regímenes de conflicto de interés⁸, inhabilidades e incompatibilidades de los Congresistas, normas de conducta de los parlamentarios cuya violación constituye pérdida de investidura, en conocimiento y juzgamiento del Consejo de Estado, por mandato expreso de la Constitución. Luego el conocimiento que sobre la violación a tales regímenes aparece a nombre de la Comisión de Ética, no conduce a emitir concretas decisiones o sanciones sobre la conducta violatoria de los congresistas. Consecuente con ello, aparece del texto legal indicado que: "Las plenarios serán informadas acerca de las **conclusiones** de la Comisión y adoptarán, luego del respectivo debate si a ello se diere lugar, las decisiones que autorizan y obligan la Constitución Política y las normas de este Reglamento.", literalidad que refrenda el hecho de que las decisiones corresponden a las plenarios, como órgano competente.

3.4. Las reglas o procedimiento en que se regule su conocimiento aparecen en normas posteriores en el Reglamento del Congreso:

ARTÍCULO 291. DECLARACIÓN DE IMPEDIMENTO. Todo Senador o Representante solicitará ser declarado impedido para conocer y participar sobre determinado proyecto o decisión trascendental, al observar un conflicto de interés.

⁸ CONSEJO DE ESTADO. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia Mayo 14/96. M.P. Dolly Pedraza de Arenas. " **La legislación vigente permite afirmar que existe un régimen sobre el conflicto de intereses porque:** a) La Carta exige en el artículo 182 que los congresistas pongan en conocimiento de la respectiva cámara "las situaciones de orden moral o económico que los inhabitan para participar en el trámite de los asuntos sometidos a su consideración"; b) El artículo 286 de la Ley 5ª de 1992 les exige que se declaren impedidos cuando exista "interés directo en la decisión porque los afecte de alguna manera" a ellos o a sus más próximos familiares o a sus socios; c) Se encuentra prevista la autoridad encargada de estudiar y pronunciarse sobre la procedencia del impedimento o de la recusación en caso de que aquél no sea manifestado espontáneamente; d) Existe un procedimiento para darles curso a las solicitudes de pérdida de investidura, contenido básicamente en la Ley 144 de 1994".

ARTÍCULO 292. COMUNICACIÓN DEL IMPEDIMENTO. Advertido el impedimento, el Congresista deberá comunicarlo por escrito al Presidente de la respectiva Comisión o corporación legislativa donde se trate el asunto que obliga al impedimento.

ARTÍCULO 293. EFECTO DEL IMPEDIMENTO. Aceptado el impedimento se procederá a la designación de un nuevo ponente, si fuere el caso. Si el conflicto lo fuere respecto del debate y la votación, y aceptado así mismo el impedimento, el respectivo Presidente excusará de votar al Congresista.

La excusa así autorizada se entenderá válida para los efectos del parágrafo del artículo 183 constitucional, si asistiere a la sesión el Congresista.

El Secretario dejará constancia expresa en el acta de la abstención.

ARTÍCULO 294. RECUSACIÓN. Quien tenga conocimiento de una causal de impedimento de algún Congresista, que no se haya comunicado oportunamente a las Cámaras Legislativas, podrá recusarlo ante ellas. En este evento se dará traslado inmediato del informe a la Comisión de Ética y Estatuto del Congresista de la respectiva corporación, la cual dispondrá de tres (3) días hábiles para dar a conocer su conclusión, mediante resolución motivada.

La decisión será de obligatorio cumplimiento.

ARTÍCULO 295. EFECTO DE LA RECUSACIÓN. Similar al del impedimento en el artículo 293.

3.5. El Reglamento ante la presencia de conflicto de interés asume el genérico de los instrumentos que garantizan la imparcialidad que se pregona del ejercicio de la función pública, bien porque lo manifiesta y declara el congresista que dice padecerlo (**impedimento**), o cuando quien lo soporta no lo comunica oportunamente y se lo fuerza, constriñe y obliga, bajo pedido de quien tenga conocimiento, a fin de que se lo separe y excluya del conocimiento del asunto (**recusación**), y agrega el reglamento que: "**En este evento** se dará traslado inmediato del informe a la Comisión de Ética y Estatuto del Congresista de la respectiva corporación, la cual dispondrá de tres (3) días hábiles para dar a conocer su conclusión, mediante resolución motivada.

La decisión será de obligatorio cumplimiento."

Como se desprende de los textos transcritos, en el trámite del impedimento el Reglamento no habla de traslado o pronunciamiento de la Comisión de Ética, como sí aparece en el **evento** de la **recusación**, en el que, además, solicita motivar su informe y conclusiones a través de resolución, en decisión que será de obligatorio cumplimiento.

3.6. Se sostiene por los impugnadores y el Ministerio Público, que con base en el artículo 59 del Reglamento, la Comisión de Ética se debió ocupar del conocimiento de los impedimentos, que se presentaran dentro de la formación del acto legislativo, como ámbito general de competencia que la ley le señala a dicha Comisión, y que su informe o pronunciamiento, que si bien no es obligatorio, debió anteceder a la decisión en que Comisión o Plenaria se pronunciaba como competente frente a los impedimentos formulados.

¿Bajo qué señalamiento instrumental del Reglamento del Congreso ha de acudirse en caso de impedimento a la Comisión de Ética? Si de los impedimentos y recusaciones conociera la Comisión de Ética, por mandato del artículo 59, porque el Reglamento, en norma posterior y especial, sólo señala la remisión inmediata, pronunciamiento y obligatoriedad del mismo al momento de las decisiones, para el evento de recusación, sin expresar ni indicar, destino, forma o valor del pronunciamiento en caso de impedimento.

3.7. La competencia de la plenaria de la respectiva Cámara o Comisión para aceptar o no el impedimento presentado ha sido pacífica y reiterada por nuestra jurisprudencia, sin que en ella aparezca el requerimiento que hoy se pretende aducir, de que se hacía necesario acudir y obtener de antemano el pronunciamiento de la Comisión de Ética. Basta el pronunciamiento de la Comisión o Plenaria, para que, si es negado el impedimento, queda habilitado el congresista para participar en el debate y votación del proyecto, o por el contrario, aceptado, le excluye y excusa de participar.

*"La Constitución Política no define el conflicto de intereses de los congresistas, como tampoco delimita los hechos o circunstancias que lo configuran; el artículo 182 constitucional atribuyó al legislador la reglamentación de la materia y señaló a los congresistas el deber de poner en conocimiento de la respectiva Cámara todo riesgo de carácter moral o económico que corrieran al participar en el trámite de los asuntos oficiales, para evitar que provechos personales o privados o de sus allegados, se confundieran o se vieran patrocinados o beneficiados en detrimento del interés general que debe prevalecer en sus decisiones; o que llegaran a desequilibrar la imparcialidad que el congresista debe mantener en el ejercicio de sus funciones. Los artículos 286 a 295 de la Ley 5ª de 1992, reglamentaron algunos aspectos relativos al conflicto de intereses y el artículo 16 de la Ley 144 de 1994 lo definió. De tales disposiciones constitucionales y legales se infiere que el conflicto de intereses ocurre cuando el congresista sea alcanzado por alguna situación de orden moral o económico que le impida actuar sin prevención alguna, en forma objetiva e independiente, por el peso de la conveniencia o el beneficio personal o de los familiares en los grados indicados o de los socios; **y que corresponde a la respectiva Cámara decidir, en cada caso particular, sobre ese interés directo y privado en el asunto.***

*...También está corregida por el proceso la afirmación del demandante de que la Senadora ... se abstuvo de declararse impedida para participar en el debate del proyecto que se convirtió en la Ley 680 de 2001, reformatoria de las Leyes 182 de 1995 y 335 de 1996, pues en el Acta No. 25 de la sesión ordinaria de la Plenaria del Senado del 6 de diciembre de 2000, publicada en la Gaceta del Congreso No. 1 del 19 de enero de 2001, consta que lo propuso (folio 211), **pero que fue rechazado en la misma sesión...** De manera que este segundo cargo tampoco prospera, pues la plenaria del Senado rechazó el impedimento propuesto por la Senadora, porque no se configuraba la causal de conflicto de intereses.⁹ (Negrilla fuera de texto.)*

Nuestra Corte Constitucional, a su vez, en Sentencia C-011 de 1997, señala que: *"la Comisión debe pronunciarse en los casos en que un congresista es recusado a causa de un impedimento que aquél no le había comunicado a la Cámara Respectiva"*.

La tradición jurisprudencial que repetidamente indica que sólo conoce la Comisión de Ética de las recusaciones, se ha mantenido de manera

⁹ CONSEJO DE ESTADO. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sentencia Septiembre 3/2002. Rad (PI- 044) M.P. Roberto Medina López.

uniforme, aun en el examen de los hechos acaecidos con ocasión de la formación del Acto Legislativo 02 de 2004. En efecto, al analizar la demanda de pérdida de investidura de la Representante Yidis Medina Padilla, a quien se le endilgaba, como causal de pérdida de investidura, el haber incurrido en conflicto de interés en el trámite de dicho acto legislativo, la Sala Plena del Consejo de Estado, al examinar el procedimiento surtido por su impedimento ante la Comisión Primera, lo encuentra adecuado al ser decidido por ésta, sin que hubiese lugar a su traslado a la Comisión de Ética por no tratarse de una recusación. (Sentencia de 9 de noviembre de 2004, Consejero Ponente Juan Angel Palacio Hincapié, Rad. No 11001-03-15-000-2003-00584-00).

3.8. La inane conclusión del reparo.

Supongamos, por vía de hipótesis, que se hacía menester conducir los impedimentos a la Comisión de Ética, y que ésta se pronunciase, para que luego se ocuparan de la decisión de aceptación, como en efecto sucedió, las plenarias o comisiones donde se hubiesen suscitado los impedimentos, y que, por no haber acaecido en esa forma, se encuentra presente un vicio de procedimiento.

Bajo tal visión, lo primero que aparece es que la decisión de no aceptar los impedimentos la adopta quien tiene la competencia: la comisión o plenaria, de quienes se predica estar habilitadas legalmente para ello, luego materialmente existe decisión de órgano competente.

El tránsito y conclusiones de la Comisión de Ética resultaban obligatorios, al tenor del referido artículo 59 del Reglamento del Congreso?

Acudamos a su texto:

"...Las plenarias serán informadas acerca de las conclusiones de la Comisión y adoptarán, luego del respectivo debate si a ello se diere lugar, las decisiones que autorizan y obligan la Constitución Política y las normas de este Reglamento."

Del mismo ha de inferirse que el informe de conclusiones no resulta obligatorio (como bien sucede en el evento de recusación por mandato expreso del Reglamento en su artículo 294: "...La decisión será de obligatorio cumplimiento." **Inclusione unius, fit exclusio alterius**). Luego las plenarias podían aceptarlo o no en su decisión. No siendo, entonces, el informe núcleo determinante de la misma, **a fortiori**, procede como válida la decisión, pues dentro de su competencia se encontraba el poder de aceptar o rechazar el informe, el cual sólo constituiría una sugerencia vinculante.

La decisión de los impedimentos por el órgano competente, a falta de tránsito e informe de los impedimentos por la Comisión de Ética, como instrumentalidad de la forma, no se ve afectada, pues los procedimientos no tienen valor en sí mismos, sino a la luz de los valores sustantivos que las reglas pretenden realizar, en este caso, la guarda de la moralidad y transparencia de la actuación de los parlamentarios, que se inicia con la manifestación y comunicación de los congresistas que consideran verse incurso en conflicto de interés, frente a la cual aportan elementos de juicio, a efecto de que el órgano competente, que goza de plena autonomía, adopte la decisión correspondiente: bien de aceptarlos, bien de rechazarlos.

En tal sentido, aun en el evento de que se estimase necesario el tránsito de los impedimentos por la Comisión de Ética, posibilidad que no se vislumbra, no se incurre en ninguna irregularidad sustancial, por cuanto los congresistas estimaron y manifestaron sus impedimentos, los cuales fueron considerados y votados negativamente por las Comisiones Primeras y las Plenarias respectivas, todo ello en ejercicio de la facultad del Congreso de decidir sobre los impedimentos de sus integrantes en decisiones amparadas por la presunción de legalidad.

4. LEGITIMIDAD EN LA VOTACIÓN DE LOS IMPEDIMENTOS - LOS DECLARADOS IMPEDIDOS, UNA VEZ LES ERA LEVANTADO EL IMPEDIMENTO, PODÍAN VOTAR EL IMPEDIMENTO DE LOS DEMÁS.

4.1. Demandantes y Ministerio Público estiman como irregular el hecho de que los impedidos, lejos de mantenerse al margen de la discusión en que les es resuelta su situación por quienes se encontraban habilitados para decidir, participan en la decisión de los impedimentos de los demás parlamentarios, cuando la causa o motivo, eran iguales o similares, "carrusel de la felicidad", que transforma un sistema de control que busca sustraer del debate y de la votación a quienes tienen interés de carácter particular, para convertirlo en factor de evasión de responsabilidad de los parlamentarios incurso en conflicto de intereses, violando los principios fundamentales de igualdad, debido proceso, imparcialidad, moralidad e instrumentalidad de las formas, y, en consecuencia, estiman que el quórum y las mayorías con las que se tramitó el proyecto se encontraban inhabilitadas, por cuanto que tales reuniones se efectuaron " fuera de las condiciones constitucionales " .

4.2. Ninguna razón asiste a los demandantes.

En efecto, el reglamento del Congreso, como bien lo advierte el Señor Procurador en su concepto, carece de norma expresa que discipline y regule el tema, por lo cual, se hace necesario acudir al artículo 3 de la ley 5/92, que dispone: ***"Fuentes de interpretación. Cuando en el presente reglamento no se encuentre disposición aplicable, se acudirá a las normas que regulen casos, materias o procedimientos semejantes y, en su defecto, a la jurisprudencia y a la doctrina constitucional."***

4.3. Acudiendo al Código de Procedimiento Penal, vigente y aplicable al momento en que ocurrieron los hechos, encontramos que, en su artículo 103, se expresa:

"Del impedimento manifestado por un magistrado conocen los demás que conforman la Sala respectiva...". A su vez, en el artículo 104 de tal ordenamiento, se permite que el trámite de los impedimentos se haga conjuntamente si la causal de impedimento se extiende a varios integrantes de la Sala.

En igual sentido se refiere el actual Código de Procedimiento Penal.

4.4. En el Código de Procedimiento Civil se encuentra que no hay impedimento para decidir impedimento, así: *Artículo 151, inciso 4: "No serán recusables, ni podrán declararse impedidos, los magistrados o jueces a quienes corresponde conocer de la recusación, ni los que deben dirimir los conflictos de competencia, ni los funcionarios comisionados"*.

Luego la votación de los impedimentos de otros congresistas, por parte de quienes a su vez se declararon impedidos, no sólo no es contraria al reglamento, sino que goza de pleno respaldo legal.

4.5. Ratifica lo anterior la reciente sentencia del Consejo de Estado en la que denegó la pérdida de investidura de la representante YIDIS MEDINA PADILLA, en donde fue expuesto como cargo en tal proceso la tacha que se comenta, oportunidad esta donde se indicó: **"Respecto del trámite de impedimentos en el campo procesal es bueno recordar que no existe impedimento para decidir impedimento pues de lo dispuesto en el artículo 151 del Código de Procedimiento Civil dice que no serán recusables, ni podrán declararse impedidos, los magistrados o jueces a quienes corresponde conocer de la recusación, ni los que deben dirimir los conflictos de competencia, ni los funcionarios comisionados"**¹⁰. (Resaltado fuera de texto.)

4.6. Es necesario reseñar, como antecedente necesario, que frente a una recusación presentada contra todos los magistrados de la Corte Constitucional, dicha Corporación manifestó en Auto 80 A-04:

¹⁰ CONSEJO DE ESTADO. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 9 de noviembre/04. Consejero Ponente: Juan Angel Palacio Hincapié- Rad. No.11001-03-15-000-2003-00584-00.

*"En este orden de ideas, cuando la recusación se dirige contra todos los magistrados de esta Corporación, el inciso 2° del artículo 28 del Decreto 2067 de 1991, establece que la decisión **corresponde adoptarla al pleno de la Corte**¹¹. Así, la citada norma enseña que: "(...) Cuando la recusación fuere planteada respecto de todos los magistrados, el pleno de la Corte decidirá sobre su pertinencia". "*

"sometida a consideración por la Presidenta la no aceptación de la recusación, el resto de los magistrados en Sala Plena (no intervino el magistrado que manifestó la no aceptación de la recusación), decidió que no resulta fundada ni pertinente dicha recusación."

Según lo expuesto, en ninguna irregularidad se incurrió en la votación de los impedimentos manifestados por los parlamentarios con ocasión del trámite del Acto Legislativo, y mucho menos, tal trámite tuvo la potencialidad de afectar la debida integración del quórum y de las mayorías constitucionalmente requeridas para la aprobación del Acto legislativo, no existiendo desconocimiento alguno de las normas que los demandantes citan como violadas.

A MANERA DE CONCLUSIÓN DEL ITER DE LOS IMPEDIMENTOS

1. Llama la atención el descomunal alcance otorgado al tema de los impedimentos y las recusaciones con ocasión del trámite del Acto Legislativo, que no se genera, ciertamente, por la existencia de un conflicto real de intereses en cabeza del grupo mayoritario de los parlamentarios que apoyaron el proyecto, sino al recurso artificioso de tales figuras, como reflejo del filibusterismo obstructivista parlamentario, ejercido por los opositores al proyecto para evitar la aprobación del Acto legislativo.

¹¹ Un caso idéntico, véase en el Auto que resuelve la recusación en el expediente D-4798 (Auto 172 de 2003. M.P. Rodrigo Escobar Gil).

2. Santaolalla ha definido el **obstruccionismo parlamentario** "en el uso, formalmente respetuoso con los reglamentos de las Asambleas legislativas, **de cuantas facultades y procedimientos éstos contienen, pero que en la práctica constituye una aplicación deformada, debida a móviles partidistas, tendientes a impedir o retrasar la aprobación de ciertos acuerdos.**

3. La figura de los impedimentos y recusaciones sirvió como fórmula para pretender dilatar el trámite del proyecto, bajo riesgo en la primera vuelta, de no alcanzar su terminación de cuatro vueltas que establece la Carta Política. Ahora bien, el trámite de los Actos legislativos ha de surtirse, según nuestra Constitución, dentro de plazos perentorios, sin que pueda sobrepasar dos periodos consecutivos ordinarios¹². Bajo tal entendimiento, en el Reglamento del Congreso, contenido en la ley 5/92, no hay lugar a restitución de términos ni prórroga del plazo contemplado en la Constitución, todo ello, conforme al principio de interpretación del Reglamento del Congreso relativo a la celeridad del procedimiento, establecido en el artículo 2º, numeral 1º, según el cual, "*Guardada la corrección formal de los procedimientos, las normas del Reglamento deben servir para impulsar eficazmente el desarrollo de las labores de todo orden del Congreso*", principio este que se vio directa y constantemente atacado,

¹² C. N. ARTÍCULO 375. INC 2: El trámite del proyecto **tendrá lugar en dos períodos ordinarios** y publicado por el Gobierno. En el segundo período la aprobación requerirá el voto de la mayoría de los miembros de cada Cámara.

En este segundo período sólo podrán debatirse iniciativas presentadas en el primero.

LEY 5/92, ARTÍCULO 224. **PERIODOS ORDINARIOS SUCESIVOS. El trámite de un proyecto de acto legislativo tendrá lugar en dos (2) períodos ordinarios y consecutivos.**

Dos períodos ordinarios de sesiones comprenden una legislatura, a saber: el primero, que comienza el 20 de julio y termina el 16 de diciembre; y el segundo, desde el 16 de marzo hasta el 20 de junio.

PARÁGRAFO TRANSITORIO. El primer período bajo la vigencia de la nueva Constitución, inició el 1o. de diciembre y concluyó el día 20 siguiente de 1991; y el segundo, del 14 de enero al 26 de junio de 1992.

ARTÍCULO 225, inc. Final. "*Ambos períodos no necesariamente deben coincidir en la misma legislatura*".

particularmente por el pretendido trámite de los impedimentos, atizado por extravagantes interpretaciones, que pretendían sustraer de las Comisiones y Plenarias la competencia para aceptar o no los impedimentos manifestados por los congresistas y en ésta forma impedir, dilatar, extender y hacer morir en el tiempo el trámite del proyecto.

4. El nuevo alcance interpretativo de los opositores pretendía que la Comisión legal de Ética, y no la respectiva Cámara o Comisión constitucional permanente, era el organismo competente para la aceptación o negación de los impedimentos presentados por los congresistas, en tesis que se soportaba en el artículo 59 de la Ley 5/92; al indicar las funciones de la Comisión de Ética y Estatuto del Congresista precisa que ésta "*conocerá del conflicto de interés y de las violaciones al régimen de incompatibilidades e inhabilidades de los Congresistas*"¹³ debía entenderse que ésta se ocupaba del trámite de los impedimentos.

Empero, si bien el artículo 59 de la ley 5/92 establece dentro de las funciones de la Comisión de Ética conocer de los "*conflictos de interés y de las violaciones al régimen de incompatibilidades e inhabilidades de los Congresistas..*", de conformidad con la naturaleza propia de esta Comisión y con las normas que regulan el régimen del conflicto de intereses, no conduce a que pertenezca a ésta la competencia para decidir sobre los impedimentos presentados.

La finalidad de la Comisión de Ética es la de dilucidar situaciones que impliquen una violación a la ética y probidad que debe presidir

¹³ ARTÍCULO 59. FUNCIONES. La Comisión de Ética y Estatuto del Congresista conocerá del conflicto de interés y de las violaciones al régimen de incompatibilidades e inhabilidades de los Congresistas.

Así mismo, del comportamiento indecoroso, irregular o inmoral que pueda afectar a alguno de los miembros de las Cámaras en su gestión pública, de conformidad con el Código de Ética expedido por el Congreso. Y si fuere el caso, de los funcionarios o empleados que en ella presten sus servicios.

Las plenarias serán informadas acerca de las conclusiones de la Comisión y adoptarán, luego del respectivo debate si a ello se diere lugar, las decisiones que autorizan y obligan la Constitución Política y las normas de este Reglamento.

la actuación de los congresistas.¹⁴ Corresponde, entonces, a la Comisión de Ética la aceptación o rechazo de las recusaciones, bajo el supuesto de que las mismas son interpuestas cuando un congresista incumple con la obligación constitucional y legal de declararse impedido ante la existencia de un interés particular y directo que pueda afectar la imparcialidad necesaria para tramitar un asunto de su competencia¹⁵.

Como argumento a contrario, no le corresponde a la Comisión de Ética pronunciarse sobre los impedimentos que manifiestan y comunican, por sí mismos los parlamentarios, por cuanto el cumplimiento de tal deber y obligación por parte del congresista, lejos de desestimar su apego a la ética, refleja su compromiso con el interés general y el bien común evitando, conscientemente, que incurra en conflicto de interés.¹⁶

¹⁴ **"Precisamente con el objeto de incorporar dentro del ámbito del funcionamiento normal del Poder Legislativo una instancia propia de control sobre el acatamiento de las disposiciones acerca del régimen de los congresistas,** en la Ley 5ª de 1992 - por la cual se expidió el reglamento del Congreso, el Senado y la Cámara de Representantes-, se contempló, dentro de las comisiones legales señaladas para cada Cámara Legislativa, una Comisión de Ética y Estatuto del Congresista.

..La Comisión de Ética y Estatuto del Congresista tiene por fin ejercer un control interno en el Congreso sobre el comportamiento de los legisladores. Su misión es, entonces, fundamental, en tanto que ha de contribuir a la depuración del órgano legislativo y de las costumbres políticas del país..." y refiriéndose a sus atribuciones, ha indicado: "...A su turno, en el artículo 59 se contienen las funciones de la Comisión... En concordancia con esta disposición, el artículo 277 de la misma ley señala que la Comisión de Ética rinde ante la respectiva Cámara Legislativa un dictamen acerca de la solicitud de suspensión de un congresista, cuando ésta es ordenada por una autoridad judicial; igualmente, **la Comisión debe pronunciarse en los casos en los cuales un congresista es recusado a causa de un impedimento que aquél no le había comunicado oportunamente a la Cámara respectiva. En este caso, la decisión de la Comisión tiene carácter vinculante**". (Negrilla fuera de texto.) CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-011/97. M.P Eduardo Cifuentes Muñoz

¹⁵ **Ley 5/92. ARTÍCULO 294. RECUSACIÓN.** Quien tenga conocimiento de una causal de impedimento de algún Congresista, que no se haya comunicado oportunamente a las Cámaras Legislativas, podrá recusarlo ante ellas. En este evento se dará traslado inmediato del informe a la Comisión de Ética y Estatuto del Congresista de la respectiva corporación, la cual dispondrá de tres (3) días hábiles para dar a conocer su conclusión, mediante resolución motivada.

La decisión será de obligatorio cumplimiento.

¹⁶ Adicionalmente, las funciones atribuidas por la ley 5/92 a la Comisión de Ética deben entenderse armónicamente con lo preceptuado en cuanto a la pérdida de investidura ya que

5. Con base en reiterada jurisprudencia, según la cual, conforme a los artículos 292 y 294, corresponde a la respectiva Comisión o Plenaria aceptar o no el impedimento¹⁷, se desechó tal interpretación, momento en el cual se siembra por opositores el argumento de que los congresistas que se declararan impedidos no podían participar en la decisión de los demás impedidos, con lo cual se pretendía, entre otras tantas razones, que la decisión de los impedimentos sólo correspondiera, de manera exclusiva, a los opositores, únicos llamados a habilitar y constituir (o mejor desestablecer) el quórum, todo ello bajo el reino de las minorías.

6. El mal llamado "**carrusel de la felicidad**" resultó no ser otra cosa que la regla procesal, según la cual, no existe impedimento para decidir impedimento, y que de no aceptarse, equivaldría a calificar a la H. Corte Constitucional (como a todo el poder judicial) en los casos en que todos sus magistrados han sido recusados y la decisión de negar tales recusaciones ha sido adoptada por los demás magistrados, igualmente recusados¹⁸, como artífices, moduladores, actores y responsables del "carrusel de la felicidad".

"Las normas constitucionales sobre pérdida de la investidura tienen un sentido eminentemente ético. Buscan preservar la dignidad del congresista y, aunque se refieran a conductas que puedan estar contempladas en la legislación como delictivas, su objeto no es el de imponer sanciones penales, sino el de castigar la vulneración del régimen disciplinario impuesto a los miembros del Congreso en razón a la función que desempeñan.."(CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-247/95. M.P José Gregorio Hernández) .En tal sentido señala la Constitución y en desarrollo de la misma el reglamento del Congreso: _

C.N. "ARTÍCULO 183. Los congresistas perderán su investidura:

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

LEY 5/92. "ARTÍCULO 296. CAUSALES. La pérdida de la investidura se produce:

3. **Por violación al régimen de conflicto de intereses.**

¹⁷ Entre otras, CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo. Sentencia Septiembre 3/2002. Rad (PI-044) M.P. Roberto Medina López.

¹⁸ Se cita el caso del Auto 080 A/2004.

CORRESPONDENCIA RECIBIDA

17/08/2005

DECANO

Apreciado Dr. Vélez:

Agradezco el envío del Boletín No. 1 del Instituto de Estudios Constitucionales de la Escuela de Derecho de la Universidad Sergio Arboleda, y que esta nueva publicación alcance muchos éxitos en el examen y análisis de los asuntos constitucionales de nuestro país.

Germán Rodríguez Villamizar,

Presidente Consejo de Estado

17/08/2005

DECANO

Respetado doctor Vélez:

Por la presente deseo expresarle mi sentimiento de gratitud por hacerme llegar "el Boletín No. 1" del Instituto de Estudios Constitucionales de la Escuela de Derecho de la Universidad Sergio Arboleda, muestra de la importante tarea de investigación, análisis y divulgación que viene adelantando la Escuela de Derecho. Con toda consideración,

Luis Fernando Álvarez Jaramillo

Consejero de Estado

17/08/2005

DECANO

Respetado doctor:

De manera especial me permito agradecerle el gentil envío que me ha hecho del "*Boletín No. 1 del Instituto de Estudios Constitucionales de la Escuela de Derecho de la Universidad Sergio Arboleda*". Me siento muy complacida al recibir esta publicación y por su cordial gesto.

Cordialmente,

Clara Inés Vargas Hernández

Magistrada

17/08/2005

DECANO

Reciba mi mas sincero agradecimiento por el envío del Boletín No. 1 del Instituto de Estudios Constitucionales, el cual me será de gran utilidad y enriquecimiento intelectual en tan importante área del Derecho.

Con sentimientos de consideración.

Rubén Dario Henao Orozco

Magistrado

17/08/2005

DECANO

Apreciado doctor:

Con gentil comunicación del 10 de este mes, recibí el Boletín No. 1 del Instituto de Estudios Constitucionales de la Escuela de Derecho de la Universidad Sergio Arboleda, que circulará como órgano oficial del Instituto, dedicado a divulgar el pensamiento jurídico y la evolución de los asuntos constitucionales, procurar el fortalecimiento de los principios de la democracia y la seguridad del derecho. Aprecio sinceramente su atención por el envío del documento, donde juristas y estudiosos podrán exponer sus criterios, creando un espacio de discusión desde la academia hacia la defensa de la Carta Política y su posicionamiento en la sociedad, respetuosa de la Norma de normas, garante de los derechos, de las libertades y de las instituciones del Estado Social de Derecho.

Con un cordial saludo,

Edgardo José Maya Villazón

Procurador General de la Nación

17/08/2005

DECANO

Estimado Señor Decano:

En la fecha, acuso recibo del "Boletín número 1 del Instituto de Estudios Constitucionales", que usted tuvo la gentileza de remitir a la Presidencia de la Corte Constitucional el día 17 de agosto de 2005. Agradezco el envío del mismo.

Cordialmente,

Manuel José Cepeda Espinosa

Magistrado

18/08/2005

DECANO

De manera comedida le agradezco el envío del Boletín número 1 del Instituto de Estudios Constitucionales, el cual, sin duda es una importante fuente de consulta jurídica.

Atentamente,

Héctor J. Romero Díaz

Consejero de Estado

18/08/2005

DECANO

Apreciado doctor:

Le agradezco el envío del Boletín No. 1 del Instituto de Estudios Constitucionales de la Escuela de Derecho de esa Universidad, que usted tuvo la gentileza de remitirme.

Habré de leerlo con detenimiento y, sin duda, esta publicación me será de gran utilidad en el desempeño de mis actividades.

Cordial saludo,

Jaime Alberto Arrubla Paucar
Magistrado

18/08/2005

DECANO

Apreciado Doctor Vélez:

Reciba mi cordial saludo y mis agradecimientos por el envío del boletín No. 1 del Instituto de Estudios Constitucionales de la Escuela de Derecho de esa prestigiosa Universidad.

Hago propicia la ocasión para renovar a usted mis sentimientos de distinguida consideración y aprecio.

Cordialmente,

Álvaro Tafur Galvis
Magistrado

18/08/2005

DECANO

Apreciado Doctor Vélez:

De manera atenta acuso recibo del boletín número 1 del Instituto de Estudios Constitucionales de la Facultad a su cargo, cuya gentil remisión agradezco.

Cordial saludo,

Alejandro Venegas Franco
Decano Facultad de Jurisprudencia

18/08/2005

DECANO

He recibido el Boletín No. 1 del Instituto de Estudios Constitucionales de la Escuela de Derecho de la universidad Sergio Arboleda, que muy amablemente me fue enviado por usted.

Agradezco el envío de este importante material de consulta, en el cual se analizan y se examinan aspectos que en la actualidad debaten acerca de la evolución del tema Constitucional en nuestro País.

Cordialmente,

José alfredo Escobar Araújo
Presidente Consejo Superior de la Judicatura

19/08/2005

DECANO

Estimado doctor:

Por medio de la presente quiero agradecer en nombre del doctor Álvaro Mendoza Ramírez, Rector de la Universidad de la Sabana, quien se encuentra fuera de la ciudad, el envío del Boletín Número 1 del Instituto de Estudios Constitucionales de la Escuela de Derecho de la Universidad Sergio Arboleda.

Felicitamos a ustedes por esta iniciativa, por la presentación del Boletín y por el contenido de este primer número, el cual reviste enorme interés jurídico.

Atentamente,

Andrés Gutiérrez Borda

Director Jurídico

19/08/2005

DECANO

Doctor Vélez:

Recibí el boletín No. 1 del Instituto de Estudios Constitucionales de la Escuela de Derecho de la Universidad Sergio Arboleda, el cual deseo agradecer. El artículo central que hace aproximación al alcance de la competencia del Congreso y de la Corte Constitucional respecto de la aprobación y control de los Actos Legislativos reformativos de la Carta, fundamentalmente en lo que hace a la cláusula general de competencia, es muy interesante y llama la atención frente a los argumentos de la Corte según los cuales "el Congreso –como constituyente derivado– no puede alterar la Carta hasta el punto de suprimir la obra del constituyente originario" y que hábilmente se cuestiona dentro del texto.

Cordial saludo,

Germán Vargas Lleras

H. Senador de la República

19/08/2005

DECANO

Asunto: Agradecimiento

Respetado Doctor Vélez:

Con un atento saludo le agradezco el envío del Boletín No. 1 del Instituto de Estudios Constitucionales de la Escuela de Derecho de la Universidad Sergio Arboleda, que examina y analiza la evolución constitucional del país. Dada la importancia del documento será puesto en nuestra Biblioteca General para facilitar la consulta de las personas interesadas en el tema.

Atentamente,

Gerardo Remolina V., S.J.

Rector

Pontificia Universidad Javeriana

22/08/2005

DECANO

Mi estimado doctor Vélez:

En nombre del Cuerpo Directivo de la facultad, y particularmente de los estudiantes, quiero agradecer la donación del boletín No. 1 del Instituto de Estudios Constitucionales de la Escuela de Derecho de la Universidad Sergio Arboleda.

Agradezco enormemente su gesto de voluntad con nosotros y puede estar seguro que será material de gran ayuda para nuestra Facultad.

Con gratitud y admiración, reciba mi cordial saludo.

Luis Fernando Álvarez Londoño S.J.

Decano Académico

Pontificia Universidad Javeriana

22/08/2005

DECANO

Respetado Doctor Vélez:

Tengo el gusto de dirigirme a su despacho para soludarle y desearle éxitos en el desempeño de sus delicadas e importantes funciones.

Con la presente de manera atenta acuso recibo del Boletín No. 1 del Instituto de Estudios Constitucionales de la Escuela de Derecho de la Universidad Sergio Arboleda, el cual contiene estudios importantes sobre la competencia del Congreso en cuanto a Reformas Constitucionales, con la seguridad de que tendrá gran importancia en el desarrollo de nuestra función legislativa.

Agradezco su atención y aprovecho la ocasión para reiterarle la seguridad de mi más alta y distinguida consideración.

Muy cordialmente,

Rosmary Martínez Rosales

Representante a la Cámara

23/08/2005

DECANO

ASUNTO: Agradecimiento envío Boletín

Respetado doctor:

Desee agradecerle el envío del Boletín No. 1 del Instituto de Estudios Constitucionales de la Escuela de Derecho de su Universidad.

Les auguro éxitos con la creación de este boletín, en donde se pueden manifestar ideas y comentarios sobre nuestro país.

Jean Carlo Mejía Azuero

Decano Universidad Militar Nueva Granada

25/08/2005

DECANO

Doctor Vélez:

Deseo agradecer el envío del Boletín No. 2 del Instituto de Estudios Constitucionales de la Escuela de Derecho que Usted orienta cuyo tema central es el "Proceso de Refoma de la Constitución, el valor de la Reforma, el Congreso: Trompo de poner", el cual me parece muy interesante como escenario de análisis político.

Cordial saludo,

Germán Vargas Lleras

H. senador de la República

25/08/2005

DECANO

Respetado doctor Vélez:

Con mi atento saludo acuso recibo del Boletín No. 1 del Instituto de Estudios Constitucionales de la Escuela de Derecho de la Universidad Sergio Arboleda y agradezco su gentil envío.

Cordialmente,

María Inés Ortiz Barbosa

Consejera de Estado

25/08/2005

DECANO

Apreciado doctor Vélez:

De manera atenta acuso recibo del boletín número 2 del Instituto de Estudios Constitucionales de la Facultad a su cargo, cuya gentil remisión agradezco.

Cordial saludo,

Alejandro Venagaz Franco

Decano Facultad de Jurisprudencia Universidad del Rosario

25/08/2005

DECANO

Doctor Vélez:

En nombre del señor Contralor General de la República, doctor Antonio Hernández Gamarra, agradezco el envío del Boletín No. 2 del Instituto de Estudios Constitucionales de la Escuela de Derecho, que usted muy amablemente le hizo llegar a su despacho.

Reciba del doctor Hernández un cordial saludo.

Atentamente,

María Inés Pantoja Ponce

Secretaria Privada Contraloría General de la República

26/08/2005

DECANO

Apreciado doctor:

En la fecha, acuso recibo del "Boletín No. 2 del Instituto de Estudios Constitucionales" Escuela de Derecho, que Usted tuvo la gentileza de remitir a la Presidencia de la Corte Constitucional el día 24 de agosto de 2005.

Agradezco el envío del mismo.

Cordialmente,

Manuel José Cepeda Espinosa

Magistrado

26/08/2005

DECANO

He recibido el Boletín correspondiente al No. 2 del Instituto de Estudios Constitucionales de esa Alma Mater, gesto que motiva mis expresiones de gratitud y felicitación.

Cordialmente,

Yesid Ramírez Bastidas

Vicepresidente Corte Suprema de Justicia

29/08/2005

DECANO

Apreciado Señor Decano:

Permítame agradecerle el envío del los boletines 1 y 2 del Instituto de Estudios Constitucionales de la Escuela de Derecho.

Cordialmente,

Marco Gerardo Monroy Cabra

Magistrado

29/08/2005

DECANO

Doctor Vélez:

Acuso recibo y agradezco el envío del Boletín No. 2 del Instituto de Estudios Constitucionales de la Escuela de Derecho. Material que hemos leído con interés.

Reciba un cordial saludo,

Antonio Navarro Wolff

Senador

29/08/2005

DECANO

Respetado Doctor Vélez:

Con un cordial saudo le hago llegar mi agradecimiento por el envío del "Boletín No. 2 del Instituto de Estudios Constitucionales de la Escuela de Derecho de la

Universidad Sergio Arboleda", que examina y analiza la evolución constitucional del país. Será puesto en nuestra Biblioteca General para facilitar la consulta de las personas interesadas en estos temas.

Atentamente,

Gerardo Remolina V., S.J.
Rector Pontificia Universidad Javeriana

29/08/2005

DECANO

Apreciado doctor Vélez:

Con la presente me permito manifestarle que estoy muy agradecido con el envío periódico de los Boletines editados por el Instituto de Estudios Constitucionales de la Escuela de Derecho de la Universidad Sergio Arboleda.

Reciba mis más altos sentimientos de consideración y aprecio.

Jesael Antonio Giraldo Castaño
Magistrado Consejo Superior de la Judicatura

30/08/2005

DECANO

Respetado doctor Vélez:

Por la presente deseo expresarle mi sentimiento de gratitud por hacerme llegar un ejemplar del "Boletín No. 2 del Instituto de Estudios Constitucionales de la Escuela de Derecho de la Universidad Sergio Arboleda", muestra de la importante tarea de investigación análisis y divulgación que viene adelantando la Escuela de Derecho.

Con toda consideración,

Luis Fernando Álvarez Jaramillo
Consejero de Estado

30/08/2005

DECANO

Apreciado doctor:

Agradezco que me hiciera llegar el Boletín No. 2 del Instituto de Estudios Constitucionales editado por ese centro universitario. Su contenido es un alegato en favor de la juricidad del acto legislativo 2 de 2004, que aprueba la reelección del Presidente Álvaro Uribe V, de pronto su pretensión no es tan amplia ya que sólo plantea un debate en torno al concepto adverso que, sobre el tema, expuso el jefe del Ministerio Público ante la Corte Constitucional. Hubiera sido interesante para los estudiantes o para la vida académica que se hubieran examinado otros argumentos o situaciones que refutan la fortaleza jurídica que ustedes le endilgan a la mencionada norma. Por ejemplo: con qué argumentos se confiere a la máxima autoridad política administrativa la potestad de hacerse

reelegir mientras esa misma prerrogativa se deniega a funcionarios de menor rango o poder burocrático o político?. ¿Por qué se dejó intacto el infinito régimen de inhabilidades e incompatibilidades para los demás servidores públicos de elección popular?. Es notorio que se quebrantó, por lo menos, el principio de igualdad. Hay mucho que agregar, pero desborda la intención de este saludo y reconocimiento.

Muy amables,

Juan Fernando Cristo Busto
Senador de la República

31/08/2005

DECANO

Apreciado doctor:

Le agradezco el envío del Boletín No. 2 del Instituto de Estudios Constitucionales de la Escuela de Derecho de esa Universidad, que usted tuvo la gentileza de remitirme. Habré de leerlo con detenimiento y, sin duda, esta publicación me será de gran utilidad en el desempeño de mis actividades.

Cordial saludo,

Jaime Alberto Arrubla Paucar
Magistrado Corte Suprema de Justicia

01/09/2005

DECANO

Apreciado Decano:

Quiero agradecer a usted los boletines 1 y 2 del Instituto de Estudios Constitucionales de la Escuela de Derecho, que amablemente hizo llegar al despacho del señor Fiscal General.

Tenga la seguridad de que estas publicaciones serán del mayor interés y utilidad para la entidad.

Con sentimientos de consideración y aprecio.

Cordialmente,

Llermi Reina Perdomo
Secretaria Privada Fiscalía General de la Nación

01/09/2005

DECANO

Apreciado doctor Vélez:

He recibido el Boletín No. 2 del Instituto de Estudios Constitucionales de la Escuela de Derecho de la Universidad Sergio Arboleda, que muy amablemente me fue enviado por usted.

Agradezco el envío de este importante material de consulta, en el cual se analizan y se examinan aspectos como: El Poder Reformador de la Constitución y sus

límites; nuestro ordenamiento Constitucional, el proceso de formación de los actos legislativos y los principios rectores.

Por su indiscutible actualidad y relevancia dicho Boletín se convierte en un valioso elemento de consulta y sin duda alguna es punto de obligatoria referencia para los estudios de evolución del Derecho Constitucional en nuestro País.

Cordial saludo,

José Alfredo Escobar Araújo
Presidente Consejo Superior de la Judicatura

01/09/2005

DECANO

Apreciado Doctor:

Agradezco a usted el envío del boletín No. 2 del Instituto de Estudios Constitucionales, el cual trata temas de gran interés.

Con sentimientos de consideración y aprecio.

Atentamente,

Francisco Escobar Henríquez
Magistrado Consejo Superior de la Judicatura

01/09/2005

UNIVERSIDAD

Ref. Autorización retiro boletines No. 1 y No. 2

Apreciados Señores:

De la manera más atenta, por este conducto, nos permitimos autorizar al señor Luis Alberto Cárdenas, identificado con la cédula de ciudadanía No. 19.321.424 de Bogotá, para retirar los boletines citados en la referencia.

Igualmente, de ser posible, nos agradecería poder recibir los que publiquen posteriormente. Agradecemos su atención y colaboración.

Cordialmente,

Fundación Instituto de Ciencia Política - Nit # 800.013.620-5

María Elsa Vanegas C.

Secretaria Ejecutiva

06/09/2005

DECANO

Apreciado Doctor Vélez:

Aviso recibo y mucho le agradezco el envío del Boletín No. 2 del Instituto de Estudios Constitucionales de la Escuela de Derecho de la Universidad Sergio Arboleda, el cual será de gran utilidad para nuestros estudiantes en la Biblioteca de la Facultad.

Cordialmente,

Eduardo Cifuentes Muñoz
Decano Universidad de los Andes

07/09/2005

DECANO

Apreciado doctor Vélez:

De la manera más atenta quiero expresarle mis más sentidos agradecimientos por el envío de los Boletines Nos. 1 y 2 del Instituto de Estudios Constitucionales los cuales sin duda alguna me serán de gran utilidad.

Con sentimientos de consideración y aprecio,

Sandra Morelli Rico

