



COMUNICADO 34

Septiembre 9 de 2021

Sentencia C-302-21

M.P. Cristina Pardo Schlesinger

Expediente: D-14045

Norma acusada: Ley 2003 de 2019, literal e) del artículo 1

LA CORTE DECLARÓ LA INCONSTITUCIONALIDAD DE LA NORMA QUE ESTABLECÍA QUE LOS CONGRESISTAS NO INCURREN EN UN CONFLICTO DE INTERESES CUANDO PARTICIPAN, DISCUTEN O VOTAN ARTÍCULOS QUE BENEFICIEN A LOS SECTORES ECONÓMICOS DE LOS FINANCIADORES DE SU CAMPAÑA ELECTORAL.

1. Norma demandada

«LEY 2003 DE 2000

(noviembre19)

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

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DECRETA:

[...]

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

Artículo 286. Régimen de conflicto de interés de los congresistas.

[...]

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

[...]

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

2. Decisión

Declarar **INEXEQUIBLE** el literal e) del artículo 1 de la Ley 2003 de 2019, «[p]or la cual se modifica parcialmente la Ley 5 de 1992 y se dictan otras disposiciones».

3. Síntesis de los fundamentos

La Sala Plena de la Corte Constitucional determinó que el literal e) del artículo 1 de la Ley 2003 de 2019 desconoce los fines y propósitos superiores que debe perseguir la actividad legislativa, particularmente la satisfacción del interés general y el bien común. Para llegar a esta conclusión, la Sala observó lo siguiente:

En primer lugar, en concordancia con los antecedentes legislativos de la medida, constató tres elementos. El primero es que la finalidad de la norma demandada consiste en habilitar a los congresistas para que participen, discutan o voten artículos de un proyecto de ley o de acto legislativo que beneficien a los sectores económicos de quienes fueron financiadores de sus campañas electorales, sin que ello configure en ningún caso un conflicto de intereses. Aunque la norma no utiliza abiertamente el verbo beneficiar —en su lugar emplea el verbo tratar—, las explicaciones ofrecidas por los ponentes y promotores de la iniciativa a lo largo del trámite legislativo a cerca del alcance del literal dan cuenta de que, en realidad, ese es el objetivo que persigue la norma y, lo más importante, que esa será la manera en que esta será aplicada.

El segundo es que la norma cuestionada no permite alcanzar el supuesto fin de transparencia en la financiación de las campañas políticas de un determinado congresista, por cuanto su resultado no es el apartamiento del congresista respecto del asunto sobre el cual recae el conflicto de intereses. Antes bien, constituye una autorización para participar en la aprobación de proyectos normativos, incluso cuando dicho conflicto se presenta. Para la Corporación, la finalidad de transparencia mencionada se materializa por medio del cumplimiento del deber previsto en el literal e) del artículo 2 de la Ley 2003 de 2019. Este literal exige que en el libro de registro de intereses privados que debe llevar la Secretaría General de cada una de las cámaras se incluya una «[c]opia del informe de ingresos y gastos consignado en el aplicativo “cuentas claras” de la campaña a la que fue elegido».

Por último, la Sala verificó que el propósito de la iniciativa, relativo a que los congresistas expertos en determinada materia o que provengan de algún sector económico en concreto puedan participar, discutir o votar artículos de un proyecto de ley o de acto legislativo, que regulen ese sector, sin incurrir en un

conflicto de intereses, no se satisface mediante el literal acusado. Ciertamente, este es el propósito del literal d) del mismo artículo, y no de la norma impugnada. El literal d) prevé que no incurrirá en conflicto de intereses el congresista que «participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que regula un sector económico en el cual [...] tiene un interés particular, actual y directo, siempre y cuando no [le] genere beneficio particular, directo y actual». Por tanto, una de las consecuencias de la inexecutable de la norma no es que los congresistas no podrán, en lo sucesivo, defender o representar las causas o sectores afines a su ideología y programa político, sin incurrir en un conflicto de intereses. Esto es así porque, se reitera, la norma demandada no tiene ese propósito ni ese alcance.

En segundo lugar, la Corte advirtió que la disposición impugnada i) desconoce que los legisladores, en razón de su condición de servidores públicos, únicamente están «al servicio del Estado y de la comunidad», y no de los financiadores privados de sus campañas electorales (artículo 123 de la CP); ii) ignora que los congresistas deben «actuar consultando [...] el bien común», y no los intereses corporativos o regulatorios de los sectores de los cuales recibieron beneficios económicos para dichas campañas (artículo 133 de la CP); iii) pasa por alto que, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional y contenciosa, el fin último del régimen del conflicto de intereses es garantizar, justamente, la prevalencia del interés general y el adecuado funcionamiento de la democracia representativa y pluralista (artículos 1 y 2 de la CP); y iv) vulnera el artículo 3 superior, pues los miembros de las corporaciones públicas de elección popular representan al pueblo, el cual es el titular exclusivo de la soberanía y el origen del poder público, y no solo a los financiadores de su campaña electoral. Respecto de este último punto, la Sala consideró evidente que, aunque en caso de conflicto entre los intereses del pueblo y los intereses de los financiadores, los legisladores deben asegurarse de que prevalecerán los primeros, la norma autoriza que aquellos actúen en favor de los segundos.

En tercer lugar, la Corte encontró que la excepción establecida en la norma es insuficiente para conjurar la inconstitucionalidad de la medida. De acuerdo con dicha excepción, no existirá un conflicto de intereses cuando el proyecto normativo que trata sobre los sectores económicos de quienes fueron financiadores de la campaña electoral genere un «beneficio particular, directo y actual para el congresista». Para el Tribunal es claro que esta disposición no responde a la complejidad de las relaciones que se tejen entre los candidatos y los grandes donantes a las campañas electorales, las cuales se caracterizan por la previsible exigencia de reciprocidad entre unos y otros. En consecuencia, la excepción resulta engañosa, en la medida en que es casi imposible que una

situación reúna las condiciones que la norma señala, según las definiciones que la misma norma ofrece.

En todo caso, la Sala estimó necesario resaltar que la declaratoria de inconstitucionalidad no puede ser entendida en el sentido de que siempre que se configuren los supuestos fácticos que la norma contenía existe un conflicto de intereses. Es claro que, en cada caso particular, la determinación acerca de la presencia de dicho conflicto deberá ser considerada y evaluada por el congresista concernido para efectos de declararse impedido y por el juez natural de la acción pública de pérdida de investidura. No obstante, la consideración ex ante de que en ningún caso se configura el conflicto fue hallada inconstitucional.

Del mismo modo, precisó importante señalar que, de conformidad con su redacción, la norma acusada únicamente regulaba los conflictos de intereses relacionados con la financiación privada de campañas de los congresistas individualmente considerados, y no los conflictos de intereses vinculados a la financiación particular de partidos políticos o bancadas. En este sentido, la decisión de la Corte debe entenderse circunscrita a la materia que desarrollaba el literal e) del artículo 1 de la Ley 2003 de 2019, por lo que no podrá hacerse extensiva a otros casos.