

**PROPUESTA DE REGULACIÓN DEL CONFLICTO DE INTERESES EN EL  
CONGRESO DE COLOMBIA**

**Trabajo de Grado para optar por el título de Magister en Derecho Público para  
la Gestión Administrativa**

**Astrid Salamanca Rahin**

**Diana Duran Smela  
Doctora en Ciencias Jurídicas**

**Universidad de los Andes  
Facultad de Derecho  
Maestría en Derecho Público para la Gestión Administrativa  
Bogotá D.C.  
3 de diciembre de 2018**

## TABLA DE CONTENIDO

RESUMEN .....	4
INTRODUCCIÓN .....	5
JUSTIFICACIÓN .....	7
OBJETIVOS .....	9
OBJETIVO GENERAL .....	9
OBJETIVOS ESPECÍFICOS .....	9
MARCO TEÓRICO.....	9
CAPÍTULO I .....	9
DEFINICIÓN DE CONFLICTOS DE INTERESES .....	9
1. DEFINICIÓN CONSTITUCIONAL.....	11
2. DEFINICIÓN LEGAL.....	12
3. DEFINICIÓN DOCTRINAL.....	14
4. DEFINICIÓN JURISPRUDENCIAL.....	16
a. APORTES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL.....	16
b. APORTES DEL CONSEJO DE ESTADO .....	19
5. DISPARIDAD CONCEPTUAL.....	24
CAPÍTULO II .....	28
CONFLICTO DE INTERESES COMO CAUSAL DE PÉRDIDA DE INVESTIDURA .28	
1. CONFLICTO DE INTERESES .....	28
2. REGULACIÓN DEL CONFLICTO DE INTERESES COMO PRESUPUESTO DE PÉRDIDA DE INVESTIDURA.....	29
3. DE LA PÉRDIDA DE INVESTIDURA.....	30
4. EJEMPLOS CASUÍSTICOS DE LA ACCIÓN DE PERDIDA DE INVESTIDURA POR CONFLICTO DE INTERESES.....	32
I. INFORMACIÓN GENERAL DEL CASO #1.....	32
II. SÍNTESIS DEL CASO #1.....	32
III. DECISIÓN DEL CONSEJO DE ESTADO EN EL CASO #1 .....	33
I. INFORMACIÓN GENERAL DEL CASO #2.....	33
II. SÍNTESIS DEL CASO #2.....	34
III. DECISIÓN DEL CONSEJO DE ESTADO EN EL CASO #2 .....	35
CAPÍTULO IV.....	35
COMENTARIOS DE DERECHO COMPARADO EN AL FIGURA DEL CONFLICTO DE INTERESES.....	35
A. CANADÁ .....	36
B. ESTADOS UNIDOS .....	36
C. REINO UNIDO .....	37
D. CHILE.....	37

CONCLUSIONES.....	37
ANEXOS .....	39
ANEXO 1. PRODUCTO PRÁCTICO.....	39
PROYECTO DE LEY N° ____ DE 2018.....	40
<i>“POR MEDIO DEL CUAL SE REFORMA LA LEY 5 DE JUNIO 17 DE 1992”</i> .....	40
ANEXO 2. INCICIATIVA LEGISLATIVA.....	42
BIBLIOGRAFÍA .....	47

## RESUMEN

Este trabajo es un estudio sobre el problema que presenta el régimen de conflicto de intereses de los congresistas en el trámite legislativo en el Congreso de Colombia. Para ello se tiene en cuenta la normatividad existente en la materia, en especial los artículos 182 y 183 de la Constitución Política de Colombia y la Ley 5ª 1992<sup>1</sup>, por la cual se expide el Reglamento del Congreso, que contiene el procedimiento a seguir para la declaratoria de conflicto de intereses.

Una vez analizada la fundamentación teórica en la investigación, así como el desarrollo jurisprudencial y doctrinal, se presenta una propuesta de regulación del conflicto de intereses en el Congreso de Colombia, con el propósito de corregir la normatividad anteriormente mencionada que es ambigua, bastante abstracta, y cuyo criterio consagrado para su aplicación integra un grado de subjetividad muy amplio. También se pretende agilizar la dinámica legislativa, buscando favorecer los principios democráticos de legalidad, de representatividad y transparencia.

**Palabras clave:** Conflicto de intereses, impedimentos, interés público, pérdida de investidura.

---

<sup>1</sup> COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 5ª (17, junio, 1992). Por la cual se expide el Reglamento del Congreso; el Senado y la Cámara de Representantes. Diario Oficial Bogotá: D.C., 1992. No. 404083

## INTRODUCCIÓN

El conflicto de intereses tiene su origen en la ética y en la pregunta de quien se enfrenta a él, de hacer o no lo correcto. La ética explica que *“(...) un interés interfiere o puede interferir con la capacidad de una persona, organización o institución para actuar de acuerdo con el interés de otra parte, siempre que aquella persona, organización o institución tenga la obligación (legal, convencional fiduciaria o ética) de actuar de acuerdo con el interés de la otra parte”*<sup>2</sup>. Por lo anterior, se hace necesario regular aquellas situaciones en donde se presenta un conflicto de intereses. que pueden ocurrir en el ámbito privado o en el público.

Ahora bien, las empresas en lo privado tienen códigos de ética o de buen gobierno que regulan el comportamiento de sus empleados, pero en lo público el conflicto de intereses cobra relevancia porque el actuar de un servidor público de manera incorrecta vulnera los derechos de la sociedad.

En el presente trabajo se tratará el conflicto de intereses en los congresistas, el cual se presenta cuando en un congresista concurren dos o más lealtades diferentes, teniendo el deber legal de actuar en concordancia con el interés general y no en favor del interés propio.

El conflicto de intereses referidos a los congresistas constituye un problema de carácter ético, constitucional y legal, que se muestra en la esfera de lo público porque se convierte en una situación que destruye el tejido de los principios que sostienen el interés general considerado como fin último de todo Estado Social de Derecho.

Se hace necesario entonces que el congresista distinga y separe sus intereses de carácter personal, de los intereses de la ciudadanía en general, haciendo lo posible para evitar que concurren diversos intereses en su actividad congresional y que como consecuencia de ello se deteriore la credibilidad en la correcta gestión del Congreso.

Lo expuesto corresponde a un ideal, lo que altruistamente hablando debería ser, en Colombia contamos con un financiamiento de campañas estatal insuficiente, en donde lo congresistas así sea de modo mínimo se deben a sus financiadores, los cuales en algunas ocasiones generan presión y un lobby indebido, por lo que podría presentarse que el congresista deje de lado el interés general, que es el interés para el cual fue elegido en pos del interés particular.

---

<sup>2</sup> ARGANDOÑA, Antonio. Documento de Investigación No. 552: Conflicto de intereses: el punto de vista ético. Marzo, 2004. Navarra: Universidad de Navarra - IESE Business School. Disponible en web: <http://www.iese.edu/research/pdfs/DI-0552.pdf>.

Si el autocontrol y la autodisciplina no funcionan en cada congresista, es necesario que el reglamento del Congreso brinde las herramientas necesarias para evitar este tipo de situaciones, buscando el fortalecimiento de la legitimidad democrática, evitando escándalos que perjudiquen las Corporaciones por la ocurrencia de juicios de apariencia por falta de imparcialidad, en aquellos servidores públicos que fueron elegidos por la ciudadanía precisamente entre otros para salvaguardar la Constitución Política y las leyes.

En efecto, la presencia de la figura del conflicto de intereses no declarado por parte del congresista pone en riesgo el equilibrio en las decisiones a su cargo y compromete la legitimidad de los procesos, ya que los congresistas al haber sido elegidos popularmente están obligados a actuar conforme a la ley, la justicia y el bien común<sup>3</sup>, tal como lo dispone la norma constitucional. Colombia cuenta con un régimen extenso en la materia, pero un tanto ambiguo, que, aunado al sistema político clientelista y al alto grado de discrecionalidad en el juez, requieren contar con normas de mayor calidad en su aplicación que brinden seguridad jurídica al ciudadano. Este proyecto tiene como objeto de estudio el conflicto de intereses en el Congreso de la República, para la presentación de una propuesta de regulación del conflicto de intereses en ese organismo, que permita mayor claridad y precisión en la ley, de manera que cumpla eficazmente con su cometido. En efecto, teniendo en cuenta el mandato constitucional que impone el interés general sobre el particular conforme al artículo primero superior<sup>4</sup>, en el estudio y votación de las leyes debe disponer de un trámite sistemático que asegure en Colombia la legitimidad de los proyectos.

La normativa existente en el trámite del conflicto de intereses para los congresistas va en contra del principio de celeridad de los procedimientos, contemplado en el reglamento del Congreso, y por ello se busca una normativa que permita el impulso eficaz en el desarrollo de las actividades del ente, sin entorpecerlo con dilaciones injustificadas como el existente. También se menoscaba el principio democrático de la representatividad porque al proceder el impedimento, se disminuye la representación política de la que es sujeto en particular el congresista, dejando de lado, el interés concreto del grupo social al que representa y por último, el principio de legalidad, ya que la norma es vaga en la definición del conflicto de intereses, ignorando, que toda actuación de un funcionario público debe estar definida o establecida de manera expresa y clara en la ley.

Por las razones anteriormente expuestas se hace necesario la construcción de una propuesta que dote al Congreso y al juez de la causa (Comisión Legal de

---

<sup>3</sup> \_\_\_\_\_. ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE. Constitución Política De Colombia. (13, junio, 1991). [Citado en 3 de diciembre de 2017]. Art. 133. Disponible en Internet: <<http://www.secretariassenado.gov.co/index.php/constitucion-politica>.

<sup>4</sup> Ibid. ARTICULO 1. "Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés genera".

Ética y Consejo de Estado) de una definición idónea y clara, que provea de seguridad jurídica para la resolución dichos conflictos.

Con base en lo anterior, la presente investigación se desarrollará explicando los elementos del conflicto de intereses, su regulación normativa en Colombia, aportes jurisprudenciales de las diferentes jurisdicciones y elementos de derecho comparado, para generar con posterioridad una propuesta normativa.

Dentro de este orden, la investigación plantea el siguiente interrogante: ¿En qué consiste el conflicto de intereses y su definición? Es muy importante destacar que el presente trabajo se circunscribe al análisis de los elementos que integran el conflicto de intereses, por lo que el objetivo primordial de este desarrollo académico es desmembrar el concepto del conflicto de intereses, para que a través de sus elementos se tenga claridad de su alcance, para desarrollar una propuesta de regulación del conflicto de intereses en el Congreso de Colombia.

## JUSTIFICACIÓN

Dentro de la vertiente democrática representativa establecida por la Constitución Política de Colombia de 1991, el Congreso juega el papel más importante al ser el órgano legislativo y el espacio donde se tramitan las normas que tienen efecto vinculante, general y abstracto para el Estado. De aquí la importancia del por qué los actores que hacen esta normatividad, tengan la obligación constitucional y legal de manifestar si se encuentran incursos dentro de un conflicto de intereses.

Cada vez que los actores políticos que hacen las leyes involucran intereses personales éstos colisionan con los intereses generales del Estado, entonces su labor se verá afectada al momento del proceso legislativo y de su posterior aplicación, pues atenderían entonces a un interés particular y concreto, y no, al interés de la ciudadanía en general y de manera abstracta, siendo esta la esencia de la creación de las normas dentro de un Estado Social y Democrático de Derecho para evitar con ello la deslegitimación del sistema democrático. Se puede decir entonces con De Michelle que *“existe un razonable consenso que la falta de control y prevención de las situaciones de conflictos de interés afecta la calidad del sistema político y de la democracia. Las situaciones de conflicto de interés generan un paulatino descreimiento de la población en la legitimidad de las decisiones públicas”*<sup>5</sup>.

Es necesario una la legislación clara y expresa sobre el tema, porque las situaciones que dan lugar a conflictos de intereses sin declarar, deslegitiman al Congreso y en un evento radical llevarían a la captura del Estado por intereses

---

<sup>5</sup> DE MICHELLE, Roberto. Los conflictos de intereses en el Sector Publico. Proyecto Alianza por la Transparencia - Fortalecimiento de los Órganos de Control. Guatemala: Acción Ciudadana, 2004; p.10.

particulares. Por el contrario, si se define y norma de forma específica el conflicto de intereses se podrán evitar situaciones que afecten la transparencia, con lo que se verán favorecidos los principios democráticos establecidos por la Constitución Política impulsando los procesos legislativos, lo que redundará en leyes vinculantes, generales y abstractas más adecuadas para las necesidades de la sociedad colombiana, sin que medien intereses particulares favoreciendo el interés general como pilar fundamental del Estado Social Democrático y de Derecho.

Teniendo en cuenta lo anterior, la Ley 5 de 1992, manifiesta en su artículo 286 que *“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”*, por ello, la siguiente investigación se dirige a proponer un proyecto de reforma a los artículos 286 y siguientes (Sección IV<sup>6</sup>. Conflicto de intereses) de la Ley 5 de junio 17 de 1992 que contiene el Reglamento del Congreso que defina de forma clara y expresa el conflicto de intereses y lo que se refiere al registro de intereses, el cual es una herramienta valiosa para la prevención de situaciones de opacidad. La norma presenta distintas debilidades que deben ser corregidas a través de una reforma que precise y clarifique los intereses particulares para que los controles puedan llevarse a cabo de forma más eficaz.

La intención es clara y de la mayor importancia, legislar buscando un comportamiento transparente de los congresistas, con relación a sus funciones

---

<sup>6</sup> COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 5 de 1992. Op. Cit. SECCIÓN IV. CONFLICTO DE INTERESES.

ARTÍCULO 287. REGISTRO DE INTERESES PRIVADOS. En cada una de las Cámaras se llevará un libro de registro de intereses privados en el cual los Congresistas consignarán la información relacionada con su actividad privada. En ella se incluirá la participación en sociedades anónimas o de responsabilidad limitada y similares, o en cualquier organización o actividad privada económica o sin ánimo de lucro de la cual haga parte, en el país o fuera de él.

ARTÍCULO 288. TÉRMINO DE INSCRIPCIÓN. Los Congresistas deberán inscribir sus intereses privados en el registro dentro de los primeros treinta (30) días del período constitucional, o de la fecha de su posesión.

ARTÍCULO 289. PUBLICIDAD DEL REGISTRO. El Secretario General de cada una de las Cámaras hará público el registro, y lo expresará, además, en la Gaceta del Congreso.

ARTÍCULO 290. MODIFICACIÓN DEL REGISTRO. El cambio que se produzca en la situación de intereses privados de los Congresistas, deberá inscribirse en el registro dentro de los treinta (30) días siguientes a la protocolización del cambio.

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.

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.



constitucionales y legales para fortalecer el sistema democrático y generando seguridad jurídica.

## **OBJETIVOS OBJETIVO GENERAL**

- Proponer una reforma de la Ley 5 de junio 17 de 1992 que contiene el Reglamento del Congreso en sus artículos 287 y siguientes (Sección IV. Conflicto de intereses) relativo al registro del conflicto de intereses.

## **OBJETIVOS ESPECÍFICOS**

- Analizar el conflicto de intereses desde la perspectiva de la legislación nacional y su desarrollo jurisprudencial.
- Exponer el conflicto de intereses como causal de la pérdida de la investidura
- Presentar una propuesta de reforma como producto práctico.

## **MARCO TEÓRICO CAPÍTULO I DEFINICIÓN DE CONFLICTOS DE INTERESES**

La institución jurídica del conflicto de intereses tiene su razón de ser en la ética. Buscando el bien común, los países de alguna u otra manera lo han incorporado a sus legislaciones, pero no hay una definición exacta, de hecho Colombia tiene elementos normativos de consagración y procedimiento que se mejorarán con el producto práctico del presente trabajo, la Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos OCDE, del año 1997 y la Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción de 2003, no definieron de manera clara y expresa el conflicto de intereses, lo enmarcan como una situación con carácter de reproche de la cual los funcionarios deben evitar caer para la prevención de la corrupción.

En nuestro ordenamiento jurídico, en el año de 1950 se promulgó el Decreto 3485<sup>7</sup> en el que se señalaban, las incompatibilidades para el ejercicio del cargo de los

---

<sup>7</sup> \_\_\_\_\_. GACETA DEL CONGRESO No. 45, del 20 de febrero de 2008 p. 9 - 10.

congresistas, con las cuales se quería recuperar el prestigio del cuerpo legislativo, perdido por la incidencia de los intereses particulares en sus funciones, adicionalmente, se establecía que cuando un congresista incurría en cualquiera de estas incompatibilidades se producía la “*vacante del cargo*” la cual podía ser decretada por el Consejo de Estado a solicitud de cualquier ciudadano, en el caso de los senadores o representantes, y por los tribunales administrativos, para los diputados o concejales.

Con posterioridad, en 1953 se expidió el Decreto 2089, mediante el cual se modificó el artículo 2 del Decreto 3485 de 1950, agregando más causales de incompatibilidad de los senadores, representantes, diputados y concejales.

Teniendo en cuenta dichas incompatibilidades, el Consejo de Estado se pronunció en dos ocasiones mediante las sentencias de 23 de junio y 12 de julio, en respuesta a demandas de ciudadanos que solicitaron la pérdida de investidura de vacancia del cargo de congresista. Pero, aunque las normas estaban cumpliendo su función, en 1958 hubo una nueva reforma y en el artículo 5º de la Ley 8ª se derogaron expresamente los Decretos 3485 de 1950 y 2089 de 1953.

Además, en los artículos 1 y 2 de la Ley 8ª de 1958, se reiteraron algunas de las prohibiciones ya consagradas en las normas anteriores y se eliminaron otras. El artículo 4º dispuso que el no atender las prohibiciones señaladas “*producirá la nulidad de las actuaciones, la cual será declarada a petición de cualquier interesado o del Ministerio Público...*”<sup>8</sup>

El Acto Legislativo N° 1 del 4 de diciembre de 1979 hacía mención en su artículo 13 al régimen de conflicto de intereses como una de las dos causales para declarar la pérdida de investidura de congresista. Este artículo tuvo origen en dos proyectos de ley presentados en el mes de agosto de 1978, uno por los senadores Carlos Noriega y el otro por los senadores Álvaro Gómez Hurtado, Jorge Uribe Botero y Felio Andrade Manrique<sup>9</sup>; pero finalmente el artículo 13 fue declarado inconstitucional en 1981<sup>10</sup> por la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia y de esta manera, el régimen aplicable siguió siendo la Ley 8 de 1958.

Con la Constitución Política de 1991, se vio la necesidad de armonizar la normatividad con la expedición de un nuevo reglamento para el Congreso de la República (Ley 5 de 1992) donde se contempló el régimen legal de conflicto de intereses. En el año 2011 el Congreso por medio del Acto Legislativo 01 del

---

<sup>8</sup> Ibid. p. 10

<sup>9</sup> Anales del congreso, 28 de agosto de 1978, año XXI, num. 20, pag. 30

<sup>10</sup> CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Sala Plena. Bogotá, D. E., noviembre 3 de 1981. Magistrado ponente: doctor Fernando Uribe Restrepo. Aprobado por Acta número 51. REF.: Expediente número 786. Norma acusada: Acto legislativo número 1 de 1979, “por el cual se reforma la Constitución Nacio-nal”. Actores: Manuel Gaona Cruz, Tarcisio Roldán, Oscar Alarcón, Antonio Cancino y Clímaco Giraldo.

mismo año, intentó integrar al texto superior del régimen de conflicto de intereses, adicionando al artículo 183 superior un inciso que decía: “*La causal 1 en lo referido al régimen de conflicto de intereses no tendrá aplicación cuando los Congresistas participen en el debate y votación de proyectos de actos legislativos.*”, el cual se declaró inexecutable por la Corte Constitucional en Sentencia C - 1056 de 2012, pues atentaba contra el principio democrático de la prevalencia del interés general y sustituía uno de los pilares fundamentales de la Constitución de 1991. Así pues, el conflicto de intereses se consagra, pero no se define claramente en las diferentes normativas existentes, por ello la jurisprudencia se ha encargado de ello.

## 1. DEFINICIÓN CONSTITUCIONAL

En la Carta Política, los constituyentes estaban convencidos de que la declaración del conflicto de intereses sería inocua si no producía efectos jurídicos concretos, sobre el agente y sobre sus actos.

Por esta razón, la pérdida de la investidura se tramitó inicialmente en la Comisión Tercera de la Asamblea Nacional Constituyente<sup>11</sup>, con ponencia del Constituyente Luis Guillermo Nieto Roa. El proyecto continuó presentado por una comisión integrada por varios constituyentes.

En efecto, la Comisión Tercera de la Constituyente declaró que ...el régimen de inhabilidades, incompatibilidades y conflictos de interés quedaría incompleto y sería inane si no se estableciera la pérdida de la investidura como condigna sanción.

Fue también el parecer unánime de la comisión que, dada la alta posición del congresista, la violación de este régimen no podía acarrear una sanción inferior a la pérdida de la investidura<sup>12</sup>.

Pues bien, no existe una definición expresa en la Constitución Política Colombiana de 1991 del conflicto de intereses, pero en los artículos 182 y 183 superior sí lo contempla como causal de pérdida de investidura para los congresistas. Jurisprudencial y legalmente, sin embargo, sí hay elementos que desarrollan en concepto como se analizará a continuación, pero el hecho de que la Carta magna no defina los conflictos de intereses es otro elemento que dificulta la definición de los alcances legales del mismo.

---

<sup>11</sup> \_\_\_\_\_. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-319 de 1994, Op. cit.; Gaceta Constitucional N°. 51 del 16 de abril de 1991 [ en línea] Disponible en Internet: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1994/C-319-94.htm>

<sup>12</sup> \_\_\_\_\_. CORTE CONSTITUCIONAL. Gaceta Constitucional N°. 79 del 22 de mayo de 1991.

## 2. DEFINICIÓN LEGAL

Nuestra Constitución Política, consagró el conflicto de intereses en sus artículos 182 y 183, pero solo lo mencionó, dejando la responsabilidad en el legislador para su desarrollo legal. Nuestro Congreso así lo hizo, estableciendo unas causales de tipo moral y otras de tipo económico en que puedan incurrir los congresistas. En la actualidad no existe un régimen legal sobre el tema del conflicto de intereses para los legisladores, que sea expreso y claro, sino que debe acudir a diferentes normas para determinar si un legislador está incurso o no en un conflicto de intereses.

Ahora bien, en la normatividad nacional encontramos en diferentes ocasiones, la manifestación expresa en la ley del conflicto de intereses, en los servidores públicos. Pero para el caso en concreto, la Ley 5 de 1992<sup>13</sup> que es el reglamento del Congreso tiene especialidad en el objeto de estudio y ordena:

- a. En su artículo 59 contempla que la Comisión Legal de Ética y Estatuto del Congresista conocerá del conflicto de interés<sup>14</sup>. Así mismo, del comportamiento indecoroso, irregular inmoral que pueda afectar a alguno de los miembros de las Cámaras en su gestión pública, de conformidad con el Código de Ética y Disciplinario expedido por el Congreso.
- b. Frente a la excusa para votar por parte del congresista la norma en mención establece en su artículo 124, que el congresista sólo podrá excusarse de votar, con autorización del presidente, cuando en la discusión manifiesta tener conflicto de intereses con el asunto que se debate.
- c. En la aplicación de la norma se sostiene que en el artículo 286 que 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.
- d. El reglamento del congreso también crea un registro de intereses privados, en cada una de las Cámaras donde se llevará un libro de registro de intereses privados en el cual los Congresistas consignarán la información relacionada con su actividad privada. En ella se incluirá la participación en sociedades anónimas o de responsabilidad limitada y similares, o en cualquier organización o actividad privada económica o sin ánimo de lucro de la cual haga parte, en el país o fuera de él.

---

<sup>13</sup> CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 5 de 1992. Op. Cit

<sup>14</sup> Ibid..

Los Congresistas deberán inscribir sus intereses privados en el registro dentro de los primeros treinta (30) días del período constitucional, o de la fecha de su posesión.

- e. Adicionalmente la manifestación de declaración de todo Senador o Representante solicitará ser declarado impedido para conocer y participar sobre determinado proyecto o decisión trascendental, al observar un conflicto de interés.
- f. Una vez 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. 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.

De los apartados normativos antes expuestos se puede llegar a una primera conclusión en el sentido de que los conflictos de intereses para los congresistas atienden a situaciones normativas específicas que resuelve el reglamento del Congreso lo que lo aparta en específico de la regulación que de manera genérica se da en otras normas.

Como se observa, aunque no es un concepto claro frente a la situación fáctica que se deba presentar en un conflicto de intereses la norma si establece, quién determina si una situación afecta directamente a un congresista, pues está en cabeza del mismo congresista la manifestación expresa a la Corporación de su condición de conflicto de intereses. Así la primera manifestación del conflicto de intereses va desde un fuero interno íntimamente ligado a los parámetros personales y éticos de los congresistas, la cual en un segundo momento tiene trascendencia jurídica.

Los elementos que regula la regla general contenida en el 286 de la Ley 5 de 1992:

- a) Sujeto determinado Congresista.
- b) Interés directo de la decisión que vaya a tomar.
- c) Interés de 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.
- d) Deberá declararse impedido de participar en los debates o votaciones respectivas.

De acuerdo con lo dispuesto en la norma, cuando se presenta un conflicto de intereses, es imperativo que el servidor público – congresista, informe mediante

escrito en donde se señalen las causas a la Corporación. Si no lo hace, puede ser recusado, en cuyo caso se sigue el procedimiento indicado.

Igualmente, en la Ley 1881 de 2018<sup>15</sup>, *“Por la cual se establece el procedimiento de pérdida de la investidura de los congresistas, se consagra la doble instancia, el término de caducidad, entre otras disposiciones”*, en su artículo 18, establece el conflicto de intereses como aquella situación donde 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 en los actos que se encuentren al estudio del Congreso. Así mismo, establece que quien decide su participación en el trámite de los mencionados proyectos es la Mesa Directiva de la Corporación. Esta norma no es clara, por lo que, se debe realizar una interpretación sistemática, pues si se hace una aplicación directa de la disposición normativa, se entendería que quien decide el impedimento es la Mesa Directiva y esta facultad es exclusiva del pleno de la Comisión o de cada Cámara.

### 3. DEFINICIÓN DOCTRINAL

La legislación nacional no define el conflicto de intereses, pero sí contiene disposiciones especiales como el régimen de los congresistas y el régimen disciplinario de los servidores públicos en donde se señalan situaciones específicas donde se pueden presentar conflicto de intereses.

La doctrina del tema que se encuentra sobre el tema es escasa, pero García Mexía define los conflictos de intereses como *“aquella situación en la que, por acción u omisión, incurre un cargo o un funcionario público que, estando vinculado a un deber de servicio al interés general, asume el riesgo de abusar de su poder, subordinando el interés general a su interés particular en forma de ánimo de lucro o en especie”*<sup>16</sup>. Conforme a esta definición los conflictos de intereses atienden a que un funcionario público, para el caso en concreto un congresista, toma decisiones prevaleciendo sus intereses propios y no los de la sociedad. Este comportamiento podría producir decisiones legales en algunos casos, pero destruye la confianza de los ciudadanos. Por esta razón, la mayoría de las legislaciones tienen una disposición o un reglamento que limita y castiga este tipo de conductas.

---

<sup>15</sup> ARTÍCULO 18. Conflicto de intereses. 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.

<sup>16</sup> GARCÍA MEXÍA, Pablo. Citado por: Echavarría Cedillo, S. (2011). Conflicto de intereses y corrupción política en el poder legislativo. En: Pluralidad y Consenso. Vol. 3, No. 15, p. 57

En Colombia se reconocen dos tipos de intereses: el interés económico y el interés moral<sup>17</sup>. El interés económico se determina por el incremento o la disminución eventual del patrimonio del congresista “o de los sujetos especialmente señalados en las normas que definen los conflictos de intereses, como los familiares cercanos o los socios de derecho o de hecho”<sup>18</sup>. Por su parte, el interés moral<sup>19</sup> es aquel que es subjetivo y que es acorde a una valoración de conducta socialmente es aceptada. Al respecto la Corte Constitucional manifestó que la moralidad pública corresponde a un “concepto de notable vaguedad y alto contenido valorativo y, en virtud del pluralismo social, pueden comprenderse de forma muy distinta por los diversos agentes de la comunidad. Con el propósito de dotarlos de cierta precisión.”<sup>20</sup>

Manuel Restrepo sintetiza esta idea diciendo que “el conflicto de intereses envuelve una razón subjetiva, de orden económico o moral, que torna parcial al funcionario y que lo inhabilita para aproximarse al proceso de toma de decisiones, con la ecuanimidad, la ponderación, y el desinterés que la norma moral y la norma legal exigen”<sup>21</sup>.

Para Brito Ruiz, en relación con el conflicto de intereses el texto propuesto por la asamblea constituyente “procura que los congresistas, al momento de tomar las decisiones que les compete en ejercicio de su función, se declaren impedidos para intervenir y para votar, cuando el asunto en cuestión pueda afectar sus propios intereses o de los terceros con quienes han tenido alguna clase de vínculo”.<sup>22</sup> Este mismo autor reconoce que existe una dificultad para determinar fácticamente la situación que da origen al conflicto de intereses y sostiene que “ (...) La norma se refiere, además, a conflictos de orden moral, lo cual genera una dificultad, en la medida en que asuntos que son propios del fuero interno de los individuos pueden influir al momento de tomar decisiones sobre temas que interesan a toda una colectividad”<sup>23</sup> Y que puede presentarse el conflicto de intereses en cualquier etapa de la actividad legislativa “(...) Iniciativa parlamentaria, intervención en las comisiones reglamentarias y en las sesiones plenarias, participación en los

<sup>17</sup> \_\_\_\_\_. ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE. Constitución Política De Colombia. (13, junio, 1991). [Citado en 3 de diciembre de 2017]. Art. 182. Disponible en Internet: <<http://www.secretariassenado.gov.co/index.php/constitucion-politica>>

<sup>18</sup> CHAVARRÍA CEDILLO, Silvia. Conflicto de intereses y corrupción política en el Poder Legislativo. Pluralidad y Consenso. Revista del Senado. p 60 [citado en diciembre 29 de 2017]. Disponible en Internet: <https://www.google.com.co/search?q=Chavarr%C3%ADa+conflicto+de+inter%C3%A9s+econ%C3%B3mico&aq=Chavarr%C3%ADa+conflicto+de+inter%C3%A9s+econ%C3%B3mico&aqs=chrome..69i57.21853j1j1&sourceid=chrome&ie=UTF-8#>

<sup>19</sup> CASTELLS, Onofre. (2016). Interés egoísta e interés moral [citado en diciembre 28 de 2017] En: Apuntes de Filosofía. Disponible en: <https://relatosdeonofrecastells.wordpress.com/2016/03/12/interes-egoista-e-interes-moral/>

<sup>20</sup> COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C 113 de 2017. Acción pública de inconstitucionalidad contra el artículo 32 (parcial) de la Ley 1098 de 2006, “Por la cual se expide el Código de la Infancia y la Adolescencia”. [Citada el 1 de diciembre de 2018]. Disponible en Internet: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/C-113-17.htm>

<sup>21</sup> RESTREPO MEDINA, Manuel (2008). Delimitación Jurisprudencial y análisis comparativo de los regímenes de pérdida de la investidura en Colombia. p. 134 En: Revista Diálogo de Saberes, Universidad del Rosario, enero-junio. Citado en: marzo 10 de 2018. Disponible en: [Dialnet-DelimitacionJurisprudencialY AnalisisComparativoDeL-2670948 \(2\).pdf](http://dialnet-delimitacionjurisprudencialyanalisiscomparativodel-2670948(2).pdf)

<sup>22</sup> BRITO, GONZALEZ, FERNANDEZ (2007). La pérdida de investidura de los Congresistas, Diputados, Concejales, Ediles y Miembros de Juntas Administradoras Locales. Universidad Libre Colombia. Leyer.

<sup>23</sup> Fernando Brito Ruiz. La pérdida de investidura de los congresistas: reglas y subreglas aplicadas por el Consejo de Estado, estudio jurisprudencial, una sanción de naturaleza política. Bogotá: Procuraduría General de la Nación, Instituto de Estudios del Ministerio Público, 2005, p. 142.

*debates (...)*<sup>24</sup>. En este tema en particular muy poco se ha escrito como se observó, con los pocos autores citados, y todos concluyen que no existe claridad normativa en la definición del conflicto de intereses.

Para Mark Davies, hay tres clases de servidores públicos: “a) *El incorruptible, refleja los valores de la nación y cumple con la legislación, reglas y regulaciones; siempre y cuando conozcan esas reglas y regulaciones y las entiendan. Para guiar sus acciones, estos funcionarios públicos requieren solamente entender el código o legislación de conflictos de intereses y tener apoyo en caso de dudas.* b) *El corrupto, su conducta refleja poco interés hacía el servicio público y solamente lo ve como un medio de enriquecimiento personal, violando los valores naciones y las leyes, reglas y regulaciones aplicables. Al no tener consideración por el interés público, deben ser removidos de su cargo lo antes posible.* c) *El potencial corruptible, su conducta usualmente reflejará los valores del país, y generalmente seguirá las leyes, reglas y regulaciones sobre conflictos de intereses, pero es susceptible de caer en la tentación. Estos funcionarios no solamente requieren conocer las regulaciones de conflictos de intereses, recibir capacitación y consejo, sino que conjuntamente, deben tener pruebas convincentes de que las acciones corruptas serán castigadas.*”<sup>25</sup> La definición y reglamentación del conflicto de intereses se hace necesaria para los tres tipos de funcionarios, porque sus actuaciones no deben dejar trazas de duda.

#### **4. DEFINICIÓN JURISPRUDENCIAL**

##### **a. APORTES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL.**

Conforme al desarrollo por parte de la Corte Constitucional, aunque no establece una definición clara y expresa del conflicto de intereses, si establece criterios de interpretación para la aplicación de la norma así:

- Sentencia C - 1040 de 2005: En esta ocasión el máximo intérprete constitucional, analiza la regla general para el planteamiento de impedimentos por parte de los congresistas donde manifiesta *“La regla general es que no cabe plantear impedimentos o recusaciones por conflicto de intereses con motivo del trámite de una reforma constitucional; estas figuras únicamente son procedentes en casos excepcionales en los que aparezca claramente demostrada la existencia de un interés privado*

---

<sup>24</sup> Ibidem.

<sup>25</sup> DAVIES, MARK, “A Practical Approach to Establishing and Maintaining a Values-Based Conflicts of Interest Compliance System”, en Global Forum on Fighting Corruption (4ª, 2005, Brasilia, Brasil) Sesión “Rules and Tools for Managing Conflicts of Interest Issues”, Brasil, 2005, p. 2-3.



*concurrente en cabeza de un miembro del Congreso. Como por regla general las reformas constitucionales afectan por igual a todos los colombianos, independientemente de su condición o no de parlamentario, es inusual que algún congresista se encuentre particularmente privilegiado o perjudicado por un acto legislativo, y que, por lo mismo, de él se predique un conflicto de intereses. No se deben confundir, de un lado, los intereses políticos -inevitables en el ámbito parlamentario y sobre todo cuando se trata de reformar la Constitución- los cuales pueden concurrir con los intereses generales, con los denominados intereses meramente privados que, de otro lado, sí están excluidos por la figura del conflicto de intereses -tales como los intereses económicos particulares del congresista o los intereses meramente personales y subjetivos de orden no político-. De admitirse que los intereses políticos a favor o en contra de una reforma constitucional inhiben a los congresistas de participar en su tramitación, muchas normas de la Carta se tornarían irreformables o pétreas, como por ejemplo todas las normas sobre el Congreso de la República, las elecciones, los partidos, la relación entre el gobierno y la oposición y las entidades territoriales.”<sup>26</sup>*

La Corporación no define en este caso en concreto el conflicto de intereses, pero si distingue dos tipos de conflicto, de un lado, el interés político como congresista, y del otro, los intereses personales y subjetivos que se pueden presentar en los congresistas.

- La Corte Constitucional en Sentencia C - 141 de 2010 manifestó: *“No son otras las consecuencias que se pueden derivar del ordenamiento jurídico en el evento en que un miembro del Congreso no declara un impedimento. En estos casos será la autoridad competente para conocer del conflicto de intereses, ya sea a nivel del Congreso de la República o a nivel jurisdiccional, la llamada, por el ordenamiento, a imponer las sanciones derivadas de esta situación, que, de acuerdo con el artículo 182 de la Constitución. Contrario sensu, y en respeto del principio democrático, la Corte no puede invalidar la participación y manifestación de voluntad de un miembro del Congreso por considerar que ha debido declararse impedido en la discusión y votación de un determinado tema, pues no sólo estaría yendo en contra de la presunción de validez que acompaña las actuaciones del Congreso, que son la expresión del soberano en cuanto proferidas por sus representantes; sino que, además, estaría contraviniendo el principio de*

---

<sup>26</sup> COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL Sentencia C 1040 de 2005. Demanda de inconstitucionalidad contra el Acto Legislativo No. 02 de 2004. M.P: CEPEDA ESPINOSA, MANUEL JOSÉ, et al. [Citada el 1 DE DICIEMBRE DE 218] Disponible en Internet: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2005/C-1040-05.htm>

*separación de poderes, pues estaría invadiendo la órbita de actuación competencial perteneciente al órgano legislativo, la comisión de ética, y del judicial, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo de Consejo de Estado, cuanto resuelve los casos de pérdida de investidura.”<sup>27</sup>*

Siendo así, en este caso en particular la Corte analizó el presunto desarrollo de un conflicto de intereses, en el trámite legislativo de un proyecto de ley, pero para la Corte era importante resaltar el respeto por el principio democrático pues más aun cuando tiene un carácter subjetivo y un juez natural designado.

Por lo que no es competencia de la Corte Constitucional determinar el grado de afectación directa o conflicto de intereses que se pudiera presentar en un congresista.

- En la Sentencia SU 625 de 2015, hace un análisis general de los conflictos de intereses donde manifestó: *“El Constituyente de 1991 introdujo en la Constitución Política un amplio régimen de inhabilidades e incompatibilidades y, por primera vez, un régimen de conflicto de intereses, para los congresistas. La Corte ha explicado que las inhabilidades son “aquellas circunstancias creadas por la Constitución o la ley que impiden o imposibilitan que una persona sea elegida, o designada para un cargo público y, en ciertos casos, impiden que la persona que ya viene vinculada al servicio público continúe en él; y tienen como objetivo primordial lograr la moralización, idoneidad, probidad, imparcialidad y eficacia de quienes van a ingresar o ya están desempeñando empleos públicos”. Respecto de las incompatibilidades, la jurisprudencia constitucional ha precisado que “comporta[n] una prohibición dirigida al titular de una función pública a quien, por ese hecho, se le impide ocuparse de ciertas actividades o ejercer, simultáneamente, las competencias propias de la función que desempeña y las correspondientes a otros cargos o empleos, en guarda del interés superior que puede verse afectado por una indebida acumulación de funciones o por la confluencia de intereses poco conciliables y capaces, en todo caso, de afectar la imparcialidad y la independencia que deben guiar las actuaciones de quien ejerce la autoridad en nombre del Estado”. **El conflicto de intereses se configura “cuando existe una concurrencia antagónica entre el interés particular y el interés público que afecta la decisión a tomar y obliga a declararse impedido a quien deba tomarla”.** (Negrilla fuera de texto)*

---

<sup>27</sup> \_\_\_CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia 1041 de 2005. Demanda de inconstitucionalidad contra el Acto Legislativo No. 02 de 2004. M.P: CEPEDA ESPINOSA, MANUEL JOSÉ, et al. [Citada el 1 DE DICIEMBRE DE 2018] Disponible en Internet: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2005/C-1041-05.htm>

Del anterior extracto jurisprudencial para la Corte Constitucional los conflictos de intereses están conformado por los siguientes elementos:

- a) Concurrencia antagónica entre el interés particular y el interés público (Entendido como interés general).
- b) Afectación de la decisión a tomar.
- c) Obliga a declararse impedido a quien deba tomarla.

## **b. APORTES DEL CONSEJO DE ESTADO**

En la jurisprudencia de lo Contencioso Administrativo, el Consejo de Estado el juez natural que conoce y desarrolla la figura de pérdida de investidura de los congresistas, derivada de un conflicto de intereses no manifestado por el congresista en el término legal. A continuación, se presentan algunos apartados:

- Radicación núm.: 440012331000200400684 01 del 27 de enero de 2005, Consejero Ponente: Doctor Rafael E. Ostau De Lafont Pianeta, precisó: *“La jurisprudencia de esta Sala tiene dicho que de esa disposición se desprende que el interés que puede generar conflicto con el asunto de que se trate debe ser directo, es decir que el efecto que la decisión pueda tener en las personas que como servidores públicos intervienen en ella sea inmediato, sin consideración a circunstancias o elementos externos a la decisión; que se produzca de forma especial respecto de ellas, de su cónyuge o de un pariente suyo, es decir, particular y concreta, sea en su beneficio o en su perjuicio; y que además no se manifieste el impedimento por esa situación personal o familiar en el trámite del asunto, y así lo ha consignado reiterada y ampliamente la Sala Plena de lo Contencioso Administrativa de esta Corporación cuando se ha ocupado del asunto con ocasión de procesos de pérdida de la investidura de los congresistas. ”*En esta ocasión el Consejo de Estado, reafirma la posibilidad de como un conflicto de intereses puede llegar a derivar en una pérdida de investidura de los congresistas la cual se desarrollará a fondo más adelante.
- Radicación número: 11001-03-15-000-2011-00404-00(PI) Demandado: ANGEL CUSTODIO CABRERA BAEZ Referencia: PERDIDA DE INVESTIDURA. En este caso el Consejo de Estado manifiesta que *“El conflicto de intereses se presenta, cuando entran en colisión el interés público y el interés privado del congresista, de modo que lo priva de la imparcialidad necesaria para tramitar y decidir un asunto sometido a su conocimiento. Se refiere a situaciones de carácter particular, estrictamente personales en las que tiene interés el congresista, las cuales implican un aprovechamiento personal de la investidura. Así, para que se configure el*

*conflicto de intereses como causal de pérdida de investidura deben presentarse las siguientes condiciones o supuestos: Que exista un interés directo, particular y actual: moral o económico. Que el congresista no manifieste su impedimento a pesar de que exista un interés directo en la decisión que se ha de tomar. Que el congresista no haya sido separado del asunto mediante recusación. Que el congresista haya participado en los debates y/o haya votado. Que la participación del congresista se haya producido en relación con el trámite de leyes o de cualquier otro asunto sometido a su conocimiento.”* Aquí el Consejo, extrae las circunstancias que se deben presentar para que el conflicto de interés constituya una pérdida de investidura para el congresista.

- Radicación número: 11001-03-15-000-2018-00320-00(PI) Actor: HERNÁN DARÍO CADAVID MÁRQUEZ Demandado: CLAUDIA NAYIBE LÓPEZ HERNÁNDEZ. En esta ocasión el Consejo de Estado desarrolla los elementos legales de la noción de conflicto de intereses *“La noción de conflicto de intereses presupone el deber del Congresista de suministrar información relevante, veraz, auténtica y completa, lo que impone i) revelar cualquier situación que lo inhiba de participar en asuntos sometidos a su consideración, ii) registrar las cuestiones relacionadas con su actividad privada en el libro que para el efecto establece cada Cámara, donde se deberá incluir la participación en sociedades anónimas o de responsabilidad limitada, similares, o en cualquier organización o actividad con o sin ánimo de lucro en el país o fuera de él, y iii) declararse impedido cuando observe un conflicto de intereses en un asunto en el que deba participar, bien sea por desprenderse un interés para su cónyuge, compañera o compañero permanente, parientes ubicados dentro del cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil, o de sus socios de hecho o derecho o por tener incidencia directa el asunto objeto de consideración con las actividades e intereses privados del Congresista o su núcleo familiar. (...) Así, una situación de conflicto de intereses se estructura sí y solo si, en un congresista (o su círculo cercano de personas), dotado de poder deliberativo y decisorio y sujeto al cumplimiento de las obligaciones públicas dispuestas por el derecho, concurre un interés privado que, objetivamente considerado, puede ejercer influencia preponderante en la formación de su juicio racional a la hora de intervenir en la deliberación y toma de una decisión opuesta al deber de obrar consultando la justicia, el bien común y el interés general. (...) no cualquier interés configura la causal de desinvestidura en comento, pues se sabe que solo lo será aquél del que se pueda predicar que es directo, esto es, que per se el alegado beneficio, provecho o utilidad encuentre su fuente en el asunto que fue conocido por el legislador; particular, que el mismo sea específico o personal, bien para el congresista o quienes se encuentren relacionados con él; y actual o inmediato, que concorra para el momento en que ocurrió la participación o votación del congresista, lo que excluye*

*sucesos contingentes, futuros o imprevisibles. También se tiene noticia que el interés puede ser de cualquier naturaleza, esto es, económico o moral, sin distinción alguna.” Esta corporación manifiesta que conforme a la disposición normativa se deja entre ver que no existe distinción alguna entre el interés que se pueda presentar, pues puede ser de cualquier naturaleza.*

- La Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado en Concepto 1903 de mayo 15 de 2008 expuso frente a los impedimentos de congresistas lo siguiente: 2. El conflicto de intereses. Sobre este tema la Sala mediante Concepto de abril 28 de 2004 M.P Flavio Rodríguez Arce con radicación 1572, dijo:

***"El conflicto de intereses:** Es una institución de transparencia democrática que por su alcance y fundamento debe analizarse en forma concreta.*

***2.1 Noción.** En términos generales es aquella cualidad de concurrencia antagónica entre el interés particular y el interés público que afecta la decisión a tomar y obliga a declararse impedido a quien deba tomarla.*

***2.2 Finalidad.** El instituto del conflicto de intereses trata de impedir que prevalezca el interés privado del congresista sobre los intereses públicos, el cual, prevalido de su influencia, podría obtener provechos indebidos para sí o para terceros, es decir, evitar favorecer intereses que no sean los relativos al bien común o que la imparcialidad de sus decisiones se comprometa y distorsione por motivos personales o particulares. Se trata así de un asunto inherente al fuero interno del congresista, a un aspecto esencialmente subjetivo, el que de existir y no ser manifestado conforme al reglamento, da lugar a la recusación.*

***2.3 Fundamento.** De allí que el fundamento del impedimento radica en que: a) el conflicto de interés afecta la transparencia de la decisión - para el caso, la motivación del voto -. En efecto, en toda decisión siempre debe haber, en forma inequívoca, un solo interés: el interés general de la ley. Por tanto, en caso de conflicto se mezclan el interés privado y el público, con lo cual queda en duda cuál fue el interés dominante.*

*b) En que el impedimento evita que la decisión sea determinada por el interés particular en detrimento del interés público.*

***2.4 Necesidad de análisis en cada caso particular:** La Sala estima conveniente advertir que el tema, de por sí complejo, requiere para su tratamiento del análisis de cada caso concreto, pues la conducta humana admite de manera necesaria matices y, por tanto, el instituto del conflicto de intereses, al ser del resorte del fuero interno, debe ser valorado con*

especial cuidado para no vulnerar los derechos del congresista o hacer inanes los alcances de la ley.

### **3. Requisitos para la configuración del conflicto de intereses en el caso de los congresistas.**

Como quiera que dicho conflicto se configura por la concurrencia de interés privado e interés público, se hace indispensable tener en cuenta, entre otros, los siguientes requisitos:

**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 11, 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 éste requisito quede excluido 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 consanguinidad o segundo de afinidad, en el caso bajo estudio.*

**3.2 El interés público 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:*

**1. Calidad de congresista.**

**2. Intervención en las deliberaciones y votaciones.**

**3. Proyecto de decisión de interés público.**

**4. Afectación particular, consistente en que el proyecto a votar pueda afectar el interés directo del congresista, arriba mencionado.**

**3.3 Choque de intereses.** *De la concurrencia objetiva de los dos intereses mencionados puede desprenderse inequívocamente la existencia de un conflicto de interés como causal de impedimento o recusación. En tanto que este fenómeno no se estructuraría, de una parte, cuando no concurre alguno de los requisitos mencionados para los referidos intereses, y, de otro, cuando simplemente se trata de mera apreciación subjetiva de conflicto sin sustento en elementos objetivos (... )".*

*Más adelante, con fundamento en la jurisprudencia de la Corporación, reiteró la Sala en el mismo concepto "(...) en los eventos en que el interés no es actual, es decir, cuando no se ha adquirido y por tanto no puede afectarse, no es viable inferir la existencia de un interés personal y concreto que comprometa la imparcialidad. Ahora bien, de manera obvia, ante la ausencia de interés directo y actual, no puede afirmarse que la decisión afecte de cualquier manera - a favor o en disfavor -, al congresista o a sus parientes o socios".*

De la manifestación hecha por parte del Consejo de Estado, se puede deducir que estas normas de conducta referidas a los congresistas por su función pública deben ser taxativas y explícitas, y como se observa de esta investigación para el caso en concreto no lo es, lo que implica la necesidad de establecerlas por medio de una reforma normativa.

Ahora bien, el Consejo de Estado se ha encargado de establecer las pautas para la interpretación de las normas para la configuración del conflicto de intereses a través de varias de sus sentencias, en las que ha establecido las siguientes condiciones:

- a) No se informe sobre el conflicto, así al final de la ley aprobada no beneficie al congresista. Lo que importa es que la actuación durante el trámite haya sido “*deliberada y premeditada*”, ya que “*nada justifica el desconocimiento de obligaciones morales y la omisión de principios por parte de quien conscientemente oculta su situación conflictiva*”<sup>28</sup>
- b) Independientemente del caso que se origine, económico o moral, en cuanto prive al congresista de la imparcialidad necesaria para tramitar un asunto de su competencia, debe ser declarado<sup>29</sup>.
- c) Es deber separarse de la actividad correspondiente, en caso de que el interés declarado sea aceptado incompatible con el ejercicio imparcial de su función de representación en una corporación legislativa<sup>30</sup>.
- d) Cuando los congresistas, durante el año inmediatamente anterior a su elección, hayan prestado servicios remunerados a gremios o personas de derecho privado sobre cuyos intereses incidan directamente los proyectos tramitados en el Congreso<sup>31</sup>.
- e) Independientemente del caso que se origine, económico o moral, en cuanto prive al congresista de la imparcialidad necesaria para tramitar un asunto de su competencia, debe ser declarado<sup>32</sup>.
- f) Es deber separarse de la actividad correspondiente, en caso de que el interés declarado sea aceptado incompatible con el ejercicio imparcial de su función de representación en una corporación legislativa<sup>33</sup>.
- g) Cuando los congresistas, durante el año inmediatamente anterior a su elección, hayan prestado servicios remunerados a gremios o personas de derecho privado sobre cuyos intereses incidan directamente los proyectos tramitados en el Congreso.

## 5. DISPARIDAD CONCEPTUAL

Como hemos visto a lo largo del texto no existe un concepto claro y expreso sobre el conflicto de intereses y su diferenciación con las inhabilidades e incompatibilidades.

<sup>28</sup> COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO. Alcance. Noción. Finalidad. Características. Requisitos para la configuración / Régimen de conflicto de intereses - Desarrollo legal y jurisprudencial. Radicado No. 11001-03-15-000-2002-0446-01 (PI-043) de agosto de 2002. C.P. Ana Margarita Olaya Forero. [Citado diciembre 28 de 2017]. Disponible en Internet: <https://consejo-estado.vlex.com.co/vid/651735025>

<sup>29</sup> Ibid.

<sup>30</sup> Ibid.

<sup>31</sup> CEPEDA ULLOA, Fernando. (2004). La Pérdida de Investidura de los Congresistas en Colombia: Análisis de la causal relativa a conflicto de interés como instrumento para luchar contra la corrupción. Informe de Investigación para el Banco Interamericano de Desarrollo. Forum on implementing Conflict of Interest Policies in the Public Service. Río de Janeiro, Brasil, Con . p. 18

<sup>32</sup> COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO. Alcance. Noción. Finalidad. Características. Requisitos para la configuración / Régimen de conflicto de intereses - Desarrollo legal y jurisprudencial. Op. Cit.

<sup>33</sup> Ibid.



Las inhabilidades son situaciones fácticas anteriores, que impiden el acceso a un cargo público (en este caso, Senadores y Representantes a la Cámara) y están consagradas en el artículo 179 de la Constitución Política que establece:

**“ARTICULO 179.** *No podrán ser congresistas:*

1. *Quienes hayan sido condenados en cualquier época por sentencia judicial, a pena privativa de la libertad, excepto por delitos políticos o culposos.*
2. *Quienes hubieren ejercido, como empleados públicos, jurisdicción o autoridad política, civil, administrativa o militar, dentro de los doce meses anteriores a la fecha de la elección.*
3. *Quienes hayan intervenido en gestión de negocios ante entidades públicas, o en la celebración de contratos con ellas en interés propio, o en el de terceros, o hayan sido representantes legales de entidades que administren tributos o contribuciones parafiscales, dentro de los seis meses anteriores a la fecha de la elección.*
4. *Quienes hayan perdido la investidura de congresista.*
5. *Quienes tengan vínculos por matrimonio, o unión permanente, o de parentesco en tercer grado de consanguinidad, primero de afinidad, o único civil, con funcionarios que ejerzan autoridad civil o política.*
6. *Quienes estén vinculados entre sí por matrimonio, o unión permanente, o parentesco dentro del tercer grado de consanguinidad, segundo de afinidad, o primero civil, y se inscriban por el mismo partido, movimiento o grupo para elección de cargos, o de miembros de corporaciones públicas que deban realizarse en la misma fecha.*
7. *Quienes tengan doble nacionalidad, exceptuando los colombianos por nacimiento.*
8. *Nadie podrá ser elegido para más de una corporación o cargo público, ni para una corporación y un cargo, si los respectivos períodos coinciden en el tiempo, así sea parcialmente.*

*Las inhabilidades previstas en los numerales 2, 3, 5 y 6 se refieren a situaciones que tengan lugar en la circunscripción en la cual deba efectuarse la respectiva elección. La ley reglamentará los demás casos de inhabilidades por parentesco, con las autoridades no contemplados en estas disposiciones.*

*Para los fines de este artículo se considera que la circunscripción nacional coincide con cada una de las territoriales, excepto para la inhabilidad consignada en el numeral 5.”*

La jurisprudencia las ha diferenciado en dos categorías:

- a. Aquellas que se enmarcan en la consecuencia de concurrir en el servidor público, circunstancias de carácter personal, como por ejemplo las establecidas en el artículo 126<sup>34</sup> de la Constitución Política, que

---

<sup>34</sup> ARTICULO 126. Los servidores públicos no podrán en ejercicio de sus funciones, nombrar, postular, ni contratar con personas con las cuales tengan parentesco hasta el cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad, primero civil, o con quien estén ligados por matrimonio o unión permanente.

Tampoco podrán nombrar ni postular como servidores públicos, ni celebrar contratos estatales, con quienes hubieren intervenido en su postulación o designación, ni con personas que tengan con estas los mismos vínculos señalados en el inciso anterior.

Se exceptúan de lo previsto en este artículo los nombramientos que se hagan en aplicación de las normas vigentes sobre ingreso o ascenso por méritos en cargos de carrera.

Salvo los concursos regulados por la ley, la elección de servidores públicos atribuida a corporaciones públicas deberá estar precedida de una convocatoria pública reglada por la ley, en la que se fijen requisitos y procedimientos que garanticen los principios de publicidad, transparencia, participación ciudadana, equidad de género y criterios de mérito para su selección.

Quien haya ejercido en propiedad alguno de los cargos en la siguiente lista, no podrá ser reelegido para el mismo. Tampoco podrá ser nominado para otro de estos cargos, ni ser elegido a un cargo de elección popular, sino un año después de haber cesado en el ejercicio de sus funciones:

impide el ejercicio de cargos públicos coetáneos, entre otros, por parte de un servidor público con quien le une un lazo de consanguinidad o afinidad.

- b. Aquellas que tienen un elemento eminentemente sancionatorio, pues las situaciones fácticas que impiden al ciudadano acceder a un cargo (Senadores y Representantes a la Cámara), son consecuencia de la sanción penal, disciplinaria, contravencional, entre otras. Y no por circunstancias de carácter personal.

Las incompatibilidades son situaciones fácticas simultáneas al ejercicio de la función pública (en este caso la función legislativa) buscando la transparencia y la debida gestión. La Constitución Política las determina taxativamente en su artículo 180 así:

*“ARTICULO 180. Los congresistas no podrán:*

- 1. Desempeñar cargo o empleo público o privado.*
- 2. Gestionar, en nombre propio o ajeno, asuntos ante las entidades públicas o ante las personas que administren tributos, ser apoderados ante las mismas, celebrar con ellas, por sí o por interpuesta persona, contrato alguno. La ley establecerá las excepciones a esta disposición.*
- 3. Ser miembro de juntas o consejos directivos de entidades oficiales descentralizadas de cualquier nivel o de instituciones que administren tributos.*
- 4. Celebrar contratos o realizar gestiones con personas naturales o jurídicas de derecho privado que administren, manejen o inviertan fondos públicos o sean contratistas del Estado o reciban donaciones de éste. Se exceptúa la adquisición de bienes o servicios que se ofrecen a los ciudadanos en igualdad de condiciones.*

*PARAGRAFO 1o. Se exceptúa del régimen de incompatibilidades el ejercicio de la cátedra universitaria.*

*PARAGRAFO 2o. El funcionario que, en contravención del presente artículo, nombre a un Congresista para un empleo o cargo o celebre con él un contrato o acepte que actúe como gestor en nombre propio o de terceros, incurrirá en causal de mala conducta.”*

Las incompatibilidades siempre son sobrevinientes, por lo que se presentan ya en ejercicio del cargo público (para el caso Senadores y Representantes a la Cámara), lo que implica que no pueden desempeñar su actividad legislativa, toda vez que podrían estar incurso en una causal de pérdida de investidura. En las incompatibilidades, el servidor público puede renunciar a su cargo. La Corte Constitucional ha hecho la diferenciación entre las dos figuras mencionadas manifestado:

*“Las inhabilidades son aquellas circunstancias creadas por la Constitución o la ley que impiden o imposibilitan que una persona sea elegida, o designada para un cargo público (...) y tienen como objetivo primordial lograr la moralización, idoneidad, probidad, imparcialidad y eficacia de quienes van a*

---

Magistrado de la Corte Constitucional, de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo de Estado, de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial, Miembro del Consejo Nacional Electoral, Fiscal General de la Nación, Procurador General de la Nación, Defensor del Pueblo, Contralor General de la República y Registrador Nacional del Estado Civil.

*ingresar o ya están desempeñando empleos públicos, en tanto que las incompatibilidades consisten en una prohibición dirigida al titular de una función pública a quien, por ese hecho, se le impide ocuparse de ciertas actividades o ejercer, simultáneamente, las competencias propias de la función que desempeña y las correspondientes a otros cargos o empleos, en guarda del interés superior que puede verse afectado por una indebida acumulación de funciones o por la confluencia de intereses poco conciliables y capaces, en todo caso, de afectar la imparcialidad y la independencia que deben guiar las actuaciones de quien ejerce la autoridad en nombre del Estado.*"<sup>35</sup> Siendo así, la Corte Constitucional considera:

- a. Las inhabilidades son las circunstancias determinadas por la Constitución Política y la ley, que imposibilitan a una persona para ejercer un cargo público.
- b. Las incompatibilidades son las que van dirigidas al titular de una función pública, es decir ya se encuentra en ejercicio del cargo, que quien por ese hecho se le impide ocuparse o conocer de determinadas actividades.

Ha dicho el Consejo de Estado, claramente sobre el conflicto de intereses que *"Según la jurisprudencia de esta Sala, el interés que genera el conflicto debe ser directo, es decir que la decisión debe redundar en beneficio del servidor público en forma inmediata, esto es, sin necesidad de que medien circunstancias o elementos externos a la misma; que se produzca un beneficio especial, particular y concreto en favor suyo, de su cónyuge o de un pariente; y que además no se manifieste el impedimento por esa situación personal o familiar en el trámite del asunto, tal como lo ha señalado la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, al pronunciarse de fondo en procesos de pérdida de investidura de los congresistas. Así, por ejemplo, en la sentencia de 20 de noviembre de 2001, exp. núm. IP0130, Consejero Ponente, Dr. Germán Rodríguez Villamizar, la Sala señaló: "Por consiguiente, el conflicto de interés se presenta cuando el congresista se ve afectado por alguna situación de orden moral o económico que le impide tomar parte en el trámite o decisión de algún asunto sometido a su consideración, de tal manera que rompería la imparcialidad e independencia para atender su propia conveniencia o beneficio personal, o el de su cónyuge o compañero permanente, el de sus socios, o el de sus parientes en los grados antes señalados" Asimismo, se ha dicho que el aspecto deontológico de esa figura radica en que es deber de los referidos servidores públicos poner de manifiesto ante la corporación respectiva, las circunstancias que por razones económicas o morales pueden afectar su objetividad, imparcialidad o independencia frente al asunto oficial o institucional que les compete decidir. De suerte que la causal no se configura por el sólo hecho de encontrarse en una situación personal o familiar que puede ser directa y específicamente afectada por la respectiva decisión, sino por no*

---

<sup>35</sup> Sentencia C 903 de 2008

*manifestarla, a sabiendas de encontrarse en situación de impedimento para tomar parte en aquélla.*"<sup>36</sup>

Como se observa, las figuras de inhabilidades e incompatibilidades no son lo mismo, ni mucho menos hacen parte del conflicto de intereses, pues existen diferencias sustanciales entre cada una de las figuras, su única semejanza es que cada una de estas puede derivar en una pérdida de investidura.

## **CAPÍTULO II**

### **CONFLICTO DE INTERESES COMO CAUSAL DE PÉRDIDA DE INVESTIDURA**

#### **1. CONFLICTO DE INTERESES**

El conflicto de intereses no declarado que se constituye en una causal de pérdida de la investidura de los congresistas, está contenida en diversos artículos de la Constitución Política de Colombia<sup>37</sup> (110, 182 y 183)<sup>38</sup> y en la Ley 5 de 1992<sup>39</sup>, por la cual se expide el Reglamento del Congreso, el Senado y la Cámara de Representantes y la Ley 144 de 1994<sup>40</sup>, cuyo objeto es establecer el procedimiento de pérdida de la investidura para los congresistas. Sin embargo, ni la norma constitucional, ni las que reglamentan la causal, son lo suficientemente precisas y concretas.

---

<sup>36</sup> COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Consejero Ponente: Doctor Rafael E., Ostau y De Lafont Planeta. [Citado el 2 de diciembre de 2018]. Disponible en Internet: sentencia de 20 de noviembre de 2001, exp. núm. IP0130

<sup>37</sup> \_\_ ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE. Constitución Política De Colombia. (13, junio, 1991). [Citado en 4 de septiembre de 2018]. Artículos 110, 182 y 183.

<sup>38</sup> ARTICULO 110. Se prohíbe a quienes desempeñan funciones públicas hacer contribución alguna a los partidos, movimientos o candidatos, o inducir a otros a que lo hagan, salvo las excepciones que establezca la ley. El incumplimiento de cualquiera de estas prohibiciones será causal de remoción del cargo o de pérdida de la investidura.

ARTICULO 182. Los congresistas deberán poner en conocimiento de la respectiva Cámara las situaciones de carácter moral o económico que los inhiban para participar en el trámite de los asuntos sometidos a su consideración. La ley determinará lo relacionado con los conflictos de intereses y las recusaciones.

ARTICULO 183. Los congresistas perderán su investidura:

1. Por violación del régimen de inhabilidades e incompatibilidades, o del régimen de conflicto de intereses.
2. Por la inasistencia, en un mismo período de sesiones, a seis reuniones plenarias en las que se voten proyectos de acto legislativo, de ley o mociones de censura.
3. Por no tomar posesión del cargo dentro de los ocho días siguientes a la fecha de instalación de las Cámaras, o a la fecha en que fueren llamados a posesionarse.
4. Por indebida destinación de dineros públicos.
5. Por tráfico de influencias debidamente comprobado.

Las causales 2 y 3 no tendrán aplicación cuando medie fuerza mayor.

<sup>39</sup> \_\_. CONGRESO DE LA REPUBLICA. Ley 5. (17, junio, 1992). Por la cual se expide el Reglamento del Congreso; el Senado y la Cámara de Representantes. Diario Oficial Bogotá: D.C., 1992. No. 404083

<sup>40</sup> \_\_. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 144. (13, julio, 1994). Por la cual se establece el procedimiento de pérdida de la investidura de los congresistas. Diario Oficial Bogotá: D.C., 1994. No. 41.449, [citado -08 de noviembre de 2017] Disponible en internet: [www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_0144\\_1994.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0144_1994.html)

El conflicto de intereses es un asunto crucial, no sólo para los congresistas y su actividad legislativa, sino para el equilibrio de poderes en un Estado de Derecho que según la Constitución Política Colombiana se encuentra referenciado al bien común. En desarrollo de este principio, el constituyente decidió que el debate de los legisladores tuviera como fin la consecución del bien común, dejando de lado sus intereses particulares.

La Ley 5 de 1992<sup>41</sup> establece lo que debe hacer un congresista, señalando que debe manifestar su impedimento ante el presidente de la comisión o Corporación legislativa que trata el asunto por el cual deba declararse impedido. Pero si no es así, cualquiera que tenga conocimiento del caso puede recusarlo ante las cámaras y, a su vez ellas darán paso a la Comisión Legal de Ética, con aplicación del Estatuto del Congresista.

Ahora bien, en el caso de que el funcionario no se declare impedido, tampoco sea recusado y siga conociendo del caso, puede ser denunciado disciplinariamente ante la autoridad correspondiente. Con respecto a los congresistas, es el Consejo de Estado el organismo competente para adelantar la investigación y decidir sobre el asunto, previa solicitud de la cámara respectiva o de cualquier ciudadano.

El objetivo de la declaratoria del conflicto de intereses es la credibilidad para que así la ley o el trámite en el cual participó el congresista no tenga vicio alguno, no beneficie a ningún interés particular y por el contrario, beneficie el bien común, sin esa opacidad que deslegitima la función legislativa. Y es que, *“los conflictos de intereses percibidos cuando son tomadas las decisiones correctas, pueden ser tan dañinos para la reputación de la organización y erosionar la confianza pública, como un conflicto de intereses realmente existente”*<sup>42</sup>

## **2. REGULACIÓN DEL CONFLICTO DE INTERESES COMO PRESUPUESTO DE PÉRDIDA DE INVESTIDURA**

Debido a que son conductas que generan conflicto de intereses, ellas deben ser señaladas clara y taxativamente en la ley. Por eso ha dicho el Consejo de Estado que *“su consagración debe ser expresa, al tiempo que su interpretación estricta, esto es que su deducción y aplicación siempre debe estar ajustada a los presupuestos que para cada causal haya señalado el constituyente o el legislador, dado que no es posible su aplicación extensiva o analógica”*<sup>43</sup>.

---

<sup>41</sup> COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 5. De 1992 Op. Cit.

<sup>42</sup> MERINO, Valeria y Juan LOZANO (compiladores). La hora de la Transparencia en América Latina Elaborado por Transparencia Internacional para América Latina y el Caribe TILAC. p. 294. Disponible en: [http://archive.transparency.org/regional\\_pages/americas/publicaciones/sourcebook\\_esp/hora\\_transparencia#sthash.XDRM3AT9.dpuf](http://archive.transparency.org/regional_pages/americas/publicaciones/sourcebook_esp/hora_transparencia#sthash.XDRM3AT9.dpuf).

<sup>43</sup> \_\_\_\_\_. CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. Concepto Inhabilidades. Ene. 22/2002. C.P. Germán Ayala Montilla. [citado (26 de diciembre de 2017) Disponible en internet: <https://www.notinet.com.co/pedidos/148-02.doc>

Las normas que regulan el conflicto de intereses se encuentran en:

- La Constitución Política de 1991, en los artículos 182 y 183.<sup>44</sup>
- La Ley 5 de 1992 o Reglamento interno del Congreso<sup>45</sup>
- La Ley 144 de 1994 o Pérdida de la investidura<sup>46</sup>
- La Ley 190 de 1995 o Estatuto anticorrupción<sup>47</sup>
- La Ley 734 de 2002 o Código disciplinario único<sup>48</sup>
- La Ley 1828 de 2017 o Código de ética del congresista<sup>49</sup>
- La Ley 1881 de 2018 o Procedimiento de pérdida de la investidura de los congresistas<sup>50</sup>

El Departamento Administrativo de la Función Pública, en su Guía de Administración Pública Conflicto de Intereses de servidores públicos ha señalado como elementos del conflicto de intereses los siguientes<sup>51</sup>:

- Tener un interés particular y directo sobre la gestión, regulación, control o decisión.
- Que dicho interés recaiga de sobre la persona interviene o actúa en su condición de empleado público, conforme a la señalado en la ley.
- Que la persona en cuestión no haya declarado el impedimento.

Igualmente la Corporación Transparencia por Colombia, tiene una guía de procedimiento del régimen de conflicto de intereses.<sup>52</sup>

### 3. DE LA PÉRDIDA DE INVESTIDURA

En Colombia la investidura tiene dos perspectivas diferentes, por una parte, puede ser entendida como el cargo o las funciones del congresista y por otra se refiere a la dignidad o al honor que se desprenden de las funciones de este cargo. Ambos

<sup>44</sup> COLOMBIA CONSTITUCIÓN POLÍTICA (1991). Op. Cit.

<sup>45</sup> \_\_\_\_\_. Ley 5. (17, junio, 1992). Op. Cit.

<sup>46</sup> \_\_\_\_\_. Ley 144. (13, julio, 1994). Op. Cit.

<sup>47</sup> \_\_\_\_\_. Ley 190 (6, junio 1995). Por la cual se dictan normas tendientes a preservar la moralidad en la Administración Pública y se fijan disposiciones con el fin de erradicar la corrupción administrativa. Diario Oficial Bogotá: D.C, 1995 No. 41.878, [citado -15 de noviembre de 2017] Disponible en internet: [www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_0190\\_1995.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0190_1995.html)

<sup>48</sup> \_\_\_\_\_. Ley 734 (5, febrero, 2002) Por la cual se expide el código disciplinario único. Diario Oficial N° 44.699, [citado en 25 de Noviembre de 2017] Disponible en Internet: <https://www.procuraduria.gov.co/guiamp/media/file/.../L-734-02.htm>

<sup>49</sup> \_\_\_\_\_. Ley 1828 (23, enero, 2017). Por medio de la cual se expide el Código de Ética y Disciplinario del Congresista y se dictan otras disposiciones. [Citado 28 de diciembre, 2017]. Diario Oficial No. 50.125. Disponible en Internet: <http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/LEY%201828%20DEL%2023%20DE%20ENERO%20DE%202017.pdf>

<sup>50</sup> \_\_\_\_\_. Ley 1881 (15, enero, 2018) "Por la cual se establece el procedimiento de pérdida de la investidura de los congresistas, se consagra la doble instancia, el término de caducidad, entre otras disposiciones"

<sup>51</sup> HERRERA MEDINA, Mónica y otros (2016). Guía de Administración Pública. Conflicto de interés de servidores públicos. Versión I. Publicación: Todos por un nuevo país. [Citado el 10 de Febrero de 2018]. Disponible en Internet: [http://www.funcionpublica.gov.co/documents/418537/506911/2016-12-02\\_Guia\\_conflicto\\_interes\\_V1.pdf/cff65651-91e5-4c6c-b14c-efe7272413e4](http://www.funcionpublica.gov.co/documents/418537/506911/2016-12-02_Guia_conflicto_interes_V1.pdf/cff65651-91e5-4c6c-b14c-efe7272413e4)

<sup>52</sup> CORPORACIÓN TRANSPARENCIA POR COLOMBIA (2011). Conflicto de intereses. Documento Guía. [diciembre 28 de 2017]. Disponible en Internet: [https://issuu.com/transparenciaporcolombia/docs/guia\\_conflictodeintereses](https://issuu.com/transparenciaporcolombia/docs/guia_conflictodeintereses)

sentidos fueron tenidos en cuenta por los estudios de la Ley 144 de 1994 que estableció el procedimiento para la pérdida de la investidura a cargo del Consejo de Estado.

Esta doble significación de la investidura como cargo y como dignidad es tenida en cuenta por la Corte Constitucional en la Sentencia C-319 de 1994: *“Por razón de su naturaleza y de los fines que la inspiran, la pérdida de la investidura constituye un verdadero juicio de responsabilidad política que culmina con la imposición de una sanción de carácter jurisdiccional, de tipo disciplinario que castiga la transgresión al código de conducta intachable que los congresistas deben observar por razón del inapreciable valor social y político de la investidura que ostentan”*<sup>53</sup>.

La investidura considerada como cargo es lo que da lugar a que el proceso de la pérdida de la investidura se asemeje a un proceso sancionatorio o disciplinario, esto quiere decir que se deben tener en cuenta en todo su desarrollo los principios y criterios que guían la norma preexistente al caso.

Cuando se habla de la investidura como honor y dignidad se hace referencia a *“aquellos elementos propios de los representantes del pueblo. Esta comprensión siempre conlleva argumentaciones que se orientan a justificar o explicar la necesidad de recurrir a ordenamientos o sistemas normativos ajenos al derecho, y normalmente a la moral, a lo correcto, a lo sensato, a lo más adecuado”*.<sup>54</sup> Quiere ello decir que, tanto las causales como las normas reguladoras del proceso de pérdida de la investidura van a tener en cuenta aspectos de carácter ético, que van más allá de lo jurídico.

La perspectiva de la dignidad y el honor, sin embargo, puede propiciar que se utilice la moral como fundamento de las decisiones que deban tomarse, dejando de lado la base del derecho, y se viole así el principio fundamental de legalidad consagrado en la Constitución Política y del que habla la Corte Constitucional cuando dice que: *“El régimen constitucional aplicable a los congresistas es particularmente estricto en la Carta de 1991 puesto que el propósito primordial de su establecimiento consistió en el rescate del prestigio y la respetabilidad del Congreso... las normas pertinentes consagran reglas precisas, exigibles a los individuos que conforman las cámaras legislativas, en garantía de su dedicación, probidad, imparcialidad, moralidad y cumplimiento, elementos que se preservan por la necesidad de salvaguardar la institución y de realizar los postulados de la Carta Política”*<sup>55</sup>.

---

<sup>53</sup> COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Acción pública de inconstitucionalidad contra los artículos 296 a 304 de la Ley 5ª de 1992 "por la cual se expide el reglamento del Congreso; el Senado y la Cámara de Representantes. Bogotá, julio 28 de 1994. M.P. HERNANDO HERRERA VERGARA. Expediente D-470. C-319/94. M.P. HERNANDO HERRERA VERGARA. [Citado el 10 de febrero de 2018]. Disponible en Internet: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1994/C-319-94.htm>

<sup>54</sup> BERNAL, DANIEL (2013). La pérdida de investidura. Ensayo de legislación comparada entre Colombia y Francia. En: Derecho y Realidad. Núm. 22 z II semestre de 2013. Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, UPTC.

<sup>55</sup> COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Demanda de inconstitucionalidad contra la Ley 144 de 1994. Bogotá, junio 1 de 1994. Expediente D-714. Sentencia C-247 de 1995. M.P. JOSÉ GREGORIO HERNÁNDEZ GALINDO. Expediente D-

Citando al Tribunal Constitucional y al Consejo de Estado, Juan Carlos Galindo señala que la pérdida de la investidura se “*trata de una pretensión sancionatoria de orden político-disciplinaria que implica la separación inmediata del cargo, para los congresistas, diputados y concejales en funciones y la imposibilidad de serlo en el futuro, por razón de un desconocimiento del régimen de inhabilidades o de un debido actuar en el ejercicio de su cargo*”.<sup>56</sup>

Por su parte, el Consejo de Estado afirma que la finalidad de este mecanismo de control<sup>57</sup> es actuar como medio de contención y de aplicación político-disciplinaria a los congresistas que sirve para la preservación de la transparencia, la probidad y credibilidad para la institución.

Esta es una pretensión que puede ser reclamada por los particulares, las mesas Directivas del Senado y la Cámara de Representantes, así como el Ministerio Público y cuya finalidad, más que la defensa del orden jurídico es la legitimidad de la institución representada en los congresistas y en los diputados y concejales.

#### **4. EJEMPLOS CASUÍSTICOS DE LA ACCIÓN DE PERDIDA DE INVESTIDURA POR CONFLICTO DE INTERESES**

##### **I. INFORMACIÓN GENERAL DEL CASO #1**

CONSEJO DE ESTADO - SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. Bogotá, D.C., del 6 de octubre de 2015.

**Consejero Ponente:** ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS.

**Radicación número:** 11001031500020140160200(A).

**Actor:** PABLO BUSTOS SANCHEZ.

**Demandado:** HOLGER HORACIO DIAZ HERNANDEZ

##### **II. SÍNTESIS DEL CASO #1**

El señor PABLO BUSTOS SANCHEZ demandó la pérdida de investidura del Representante a la Cámara HOLGER HORACIO DIAZ HERNANDEZ e invocó, para tal efecto, las causales previstas en el artículo 183, numerales 1º y 5º, de la Constitución Política, considerando que se configura entre otras, una violación del régimen de “*conflicto de intereses*”. Al respecto la Corporación sostiene:

---

714. Sentencia C-247 de 1995 [Citado el 14 de febrero de 2018]. Disponible en Internet: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1995/C-247-95.htm>

<sup>56</sup> GALINDO VACHA, J.C. (2006). Lecciones de Derecho Procesal Administrativo. Vol 1. 2Ed. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana. P. 658

<sup>57</sup> Ibid., p. 658



*“Específicamente, frente a las tres causales de pérdida de investidura en que incurrió el demandado: conflicto de intereses, tráfico de influencias y gestión de negocios, no hay lugar a dudas que el demandado tenía la intención de ejecutar los actos sabiendo que estaban en contra de la ley, pues, en el conflicto de interés presentó un impedimento, pero señalando únicamente la vinculación de su esposa con la EPS Saludcoop y que esta vinculación ya no existía, porque la señora Gloria Lucía Quiroz Hernández renunció en el lapso en que fue aprobada la ley, pero renovó su vínculo 2 meses después y por esta razón –la renuncia- el impedimento no le fue aceptado.*

*Así mismo frente al tráfico de influencias y la gestión de negocios, de conformidad con las pruebas obrantes no hay duda que el Congresista Díaz Hernández tenía la intención de obtener un beneficio en provecho de la IPS Salud con Calidad, al enviar el correo electrónico que contenía el proyecto de ley aprobado al señor Palacino Antía con la solicitud del pago para la IPS Salud con Calidad”<sup>58</sup> En el caso en concreto, al presentarse un conflicto de intereses y no manifestarlo ante la corporación, obteniendo un beneficio particular y de ámbito personal, el Congresista beneficio el interés personal dejando de lado de lado, el mandato constitucional de la prevalencia del interés general, configurando la violación al régimen del conflicto de intereses.*

### **III. DECISIÓN DEL CONSEJO DE ESTADO EN EL CASO #1**

*“PRIMERO: REVÓCASE parcialmente el numeral 2º de la providencia suplicada, esto es, el auto de 10 de abril de 2015, proferido en Sala Unitaria por el Consejero Alfonso Vargas Rincón, magistrado encargado del Despacho de la exconsejera Bertha Lucía Ramírez de Páez. En su lugar, DECRÉTASE el testimonio del señor Carlos Gustavo Palacino Antía, para lo cual el Magistrado Ponente deberá disponer lo necesario para su práctica, conforme a lo dispuesto en la parte motiva de esta providencia.”<sup>59</sup>*

### **I. INFORMACIÓN GENERAL DEL CASO #2**

CONSEJO DE ESTADO - SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. Bogotá, D.C., del 9 de noviembre de 2016.

**Consejero Ponente:** RAMIRO PAZOS GUERRERO

<sup>58</sup> FALLO. CONSEJO DE ESTADO - SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. Consejero Ponente: ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS. Bogotá, D.C., del 6 de octubre de 2015. Radicación número: 11001031500020140160200(A). Actor: PABLO BUSTOS SANCHEZ. Demandado: HOLGER HORACIO DIAZ HERNANDEZ

<sup>59</sup> Ibid.

**Radicación número:** 11001-03-15-000-2015-01333-00(PI).

**Actor:** EDWIN GABRIEL DÍAZ.

**Demandado:** ELDA LUCY CONTENTO SANZ

## II. SÍNTESIS DEL CASO #2

El señor EDWIN GABRIEL DÍAZ, demandó la declaratoria de pérdida de investidura de la Representante a la Cámara ELDA LUCY CONTENTO SANZ, como consecuencia de haber incurrido, presuntamente, en conflicto de intereses por votar en la elección del Contralor General de la República llevada a cabo el 19 de agosto de 2014, fecha para la cual el hermano de la congresista, el señor Elkin Antonio Contento Sanz, se encontraba vinculado dentro de un proceso por responsabilidad fiscal, el cual está en cobro coactivo.

Sostiene el Consejo de Estado que *“cuando se trata de investigaciones preliminares no se configura, en principio, un conflicto de intereses, toda vez que aún la decisión de fondo no se ha adoptado”*<sup>60</sup> que para el caso en concreto, no se estaba ante una investigación preliminar, pero cuando se realizó la elección del Contralor, ya se había definido la responsabilidad fiscal del hermano de la congresista, es decir, que la decisión se encontraba en firme, por lo que sostiene el Consejo que *“Por lo anterior, tampoco se configura un interés real y actual de la demandada en dicha decisión que pueda configurar la causal en estudio.”*

Asimismo, el Consejo sostiene que *“la participación en los procesos de elección de altos funcionarios es un deber constitucional, al cual sólo excepcionalmente pueden sustraerse los parlamentarios.”*<sup>61</sup> Finalmente, el Consejo de Estado toma su decisión fundamentado en:

- i. “La declaratoria de responsabilidad fiscal se encontraba plenamente ejecutoriada antes de la elección.
- ii. Dentro del proceso coactivo tampoco podía intervenir el Contralor General de la República, en tanto la distribución de esos asuntos se lo impedía.
- iii. No es posible afirmar que en efecto la demandada votó en favor del ciudadano que resultó electo, toda vez que el voto es secreto
- iv. En las condiciones expuestas, tampoco puede estructurarse un reproche en contra de la demandada por no declararse impedida, toda vez que no existían razones fundadas para pensar que estaba inmersa en un conflicto de intereses.

---

<sup>60</sup> CONSEJO DE ESTADO SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Consejero Ponente: RAMIRO PAZOS GUERRERO Bogotá, D.C., nueve (9) de noviembre de dos mil dieciséis (2016) Radicación número: 11001-03-15-000-2015-01333-00(PI)

<sup>61</sup> Ibid.

- v. Los argumentos expuestos han sido recogidos por la Sala en otros asuntos que comparten características similares al aquí en estudio, en tanto no existe un interés actual y real.”<sup>62</sup>

### III. DECISIÓN DEL CONSEJO DE ESTADO EN EL CASO #2

*“PRIMERO: NEGAR la solicitud de pérdida de investidura formulada por el señor Edwin Gabriel Díaz en contra de la Representante a la Cámara Elda Lucy Contento Sanz, por violación a la causal de conflicto de intereses.*

*SEGUNDO: COMUNÍQUESE esta decisión al Presidente de la Cámara de Representantes, al Consejo Nacional Electoral y al Ministerio del Interior para lo de su cargo.”*<sup>63</sup>

Como se observó en el presente ejemplo, no existe una adecuación exacta de la situación fáctica que derive en un conflicto de intereses, por lo que no hay casos precisos de pérdida de investidura por un conflicto de intereses en el trámite legislativo. Si bien es cierto los conflictos de intereses del que trata este trabajo no es la única causal de la pérdida de investidura de los congresistas, si es la que más ambigüedades jurídicas presenta con los elementos expuestos con anterioridad por lo que, con el fin de aclararlos se abordará esta problemática a partir del derecho comparado.

## CAPÍTULO IV COMENTARIOS DE DERECHO COMPARADO EN AL FIGURA DEL CONFLICTO DE INTERESES

La pérdida de la investidura de los congresistas es la sanción prevista en la Constitución Política, cuando se presentan los conflictos de intereses, pero la mencionada figura jurídica no existe expresamente en legislaciones extranjeras. Es cierto que pueden encontrarse otras<sup>64</sup>, como por ejemplo el “cese en el cargo” en la Constitución Chilena, pero todas ellas no pasan de ser decisiones de los organismos legislativos o tomadas por la ciudadanía a través de la revocatoria del mandato. En ningún caso se trata de un proceso judicial, llevado a cabo por un órgano diferente, como en el caso colombiano.

---

<sup>62</sup> Ibid.

<sup>63</sup> Ibid.

<sup>64</sup> GEORGETOWN UNIVERSITY y Organización de Estados Americanos, OEA. Análisis comparativo de Constituciones de los regímenes presidenciales. [Citado el 20 de febrero de 2018]. Disponible en Internet: <http://www.georgetown.edu/pdba/>

Hoy por hoy los países cuentan con diferentes herramientas para prevenir las situaciones de conflicto de intereses en sus funcionarios públicos y parlamentarios o congresistas según sea el caso, por recomendaciones de la OCDE y de Naciones Unidas. Con el objetivo de fortalecer la transparencia de los sistemas democráticos, algunos países han desarrollado herramientas para evitar las situaciones de conflicto de intereses en sus funcionarios, la más utilizada es la declaración de bienes y de intereses y el fideicomiso ciego, figura jurídica mediante la cual el funcionario o congresista, debe entregar sus bienes en fideicomiso y éste es administrado por un tercero. Con esta figura se busca que el sujeto de esta medida tenga un comportamiento imparcial en las decisiones a tomar, pues él ignora totalmente en que se están invirtiendo sus recursos.

También se consagran sistemas de regulación, prevención, detección, investigación, procesos administrativos o criminales y sanciones. Como los siguientes:

### A. CANADÁ

En Canadá, se establece una división sobre los bienes activos de los funcionarios públicos segregando cuales pueden ser generadores de conflictos de intereses, muy parecido al registro de intereses que se hace actualmente en cada una de las cámaras del Congreso colombiano.

Adicionalmente, en la legislación canadiense se establece que un funcionario público y su familia no pueden ser titulares de activos controlados. Por lo que se establece un fideicomiso ciego, el cual es regulado por el **Comisionado de Conflicto de Intereses y Ética**, sin importar el monto del patrimonio del funcionario y su familia.

Este fideicomiso ciego se extendería hasta que el funcionario abandone el servicio público o en el caso de que se disminuyan considerablemente los activos del fideicomiso ciego o estos se agoten<sup>65</sup>

### B. ESTADOS UNIDOS

En Estados Unidos, al igual que el estado canadiense, se utilizan los fideicomisos ciegos aprobados establecidos en la Ley de Ética 1978. Pero esta no es la única figura utilizada en su legislación. Por ejemplo, existe:

- la inhabilitación voluntaria de participar en un proceso si hay un interés financiero
- la divulgación de la declaración patrimonial

---

<sup>65</sup> "Normativas sobre Conflicto de Intereses y Legislación sobre Fideicomiso Ciego" Documento de Trabajo N° 9 agosto, 2009

- la enajenación de los activos financieros que causen el conflicto de interés
- la obtención de una dispensa del jefe de la agencia para participar en el proceso
- el uso de fideicomisos ciegos autorizados, o la transferencia del cargo.

En el caso de los altos funcionarios como congresistas, presidente y vicepresidente, la divulgación pública de su patrimonio e intereses es el método principal de regulación del conflicto de intereses.<sup>66</sup>

### **C. REINO UNIDO**

En el Reino Unido, cuando los altos dignatarios acceden al cargo deben entregar su declaración de intereses al igual que en los otros países que hemos mencionado incluyendo aquellos de su cónyuge o pareja y familia directa. Adicionalmente, el fideicomiso ciego ya no está regulado en el Código de los Ministros de 2007.<sup>67</sup>

### **D. CHILE**

La constitución chilena establece la inhabilidad para ser diputado o Senador de los ministros, intendentes, magistrados de los tribunales superiores, miembros del Tribunal Constitucional y contralor, así como de quienes desempeñen un cargo directivo de carácter gremial, fiscales y otros, con la condición de que el desempeño se realizara dentro del años inmediatamente anterior a la elección. También son incompatibles entre sí los cargos de diputado y senador, y de estos con todo empleo o comisión a cargo de la nación, la legislación chilena es un tanto similar a la nuestra en materia de inhabilidades e incompatibilidades, pero no en lo correspondiente al conflicto de intereses.

Existe la figura que se denomina cesación del cargo que es semejante a la pérdida de la investidura, la cual tiene como consecuencia la incapacidad de desempeñar función o empleo público, sin importar que sea o no de elección popular por un término de dos años. La institución encargada de aplicar esta sanción es el Tribunal Constitucional Chileno.

## **CONCLUSIONES**

- El conflicto de intereses es una figura jurídica con origen en la ética aplicable a circunstancias fácticas en las que en un congresista hay

---

<sup>66</sup> Ibid.

<sup>67</sup> Ibid.

simultaneidad en varias lealtades, situación que le impide una toma de decisiones objetivas que busque el interés general para lo cual fue elegido.

- El conflicto de intereses lleva a un sujeto determinado: congresista, en el que concurre el interés directo de la decisión que vaya a tomar o el interés de 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.
- La institución del conflicto de intereses debe existir y debe ser regulada de manera clara y expresa, porque con ello, se prevén situaciones que desconocen los principios democráticos de representación política.
- El conflicto de intereses de los congresistas no está definido de forma expresa en la Constitución Política de 1991, pero sí tiene incidencia en el proceso legislativo, el cual si está regulado a nivel constitucional. Lo anterior implica falta de claridad entre la función legislativa y la responsabilidad de los legisladores.
- Del análisis de las distintas leyes y la jurisprudencia constitucional y del Consejo de Estado se puede llegar a concluir que, entre las distintas normativas, todas ellas vinculantes, no existe homologación en los elementos del conflicto de intereses aplicable a los congresistas.
- La definición de conflicto de intereses tiene como fin la salvaguarda de los intereses del Estado colombiano, por lo que tiene como fin evitar el antagonismo de los intereses propios de los congresistas con los intereses generales del Estado. De ahí que el conflicto de intereses derive en una sanción administrativa, que tiene consecuencias disciplinarias llegando hasta la pérdida de investidura.
- Ya que el conflicto de intereses deriva en una sanción y todo derecho sancionatorio debe ser tipificado, el hecho de que exista la disparidad de los elementos que integran el conflicto de intereses genera inseguridad jurídica en los afectados y los bienes jurídicamente tutelados.
- El conflicto de intereses del que trata este trabajo no es la única causal de la pérdida de investidura de los congresistas, pero si es la que más ambigüedades jurídicas tiene por dos razones: la primera por lo concerniente a la dispersión legal y la segunda a la falta de concreción jurisprudencial entre la Corte Constitucional y el Consejo de Estado.
- No existe en el derecho comparado una figura idéntica a la de pérdida de la investidura de los congresistas, aunque sí existen algunas figuras semejantes que se aplican cuando los parlamentarios incurren en alguna prohibición prevista en su caso. Cuando ello ocurre, la sanción puede ser la pérdida del mandato popular y la consecuente cesación del cargo.
- Una vez expuestas lo concerniente a la Constitución Política, las distintas leyes y la jurisprudencia de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado, se puede llegar a concluir que, entre las distintas normativas, todas ellas vinculantes, no existe homologación en los elementos que cada una desarrolla, por eso se hace necesario que el legislador aplicando criterios de legalidad establezca aquellas situaciones determinantes de un conflicto

de intereses, que genere la efectividad de la norma tanto en su aplicación, como en su prevención, sin que ello, conlleve a la ineficiencia en la actividad legislativa.

## **ANEXOS**

### **ANEXO 1. PRODUCTO PRÁCTICO**

### **JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO**

En los últimos años en el país el problema de la corrupción ha ido cobrando cada vez mayor importancia y sensibilidad ciudadana frente al tema, hasta el punto de generar una consulta con el propósito crear leyes encaminadas a combatir la serie de delitos que de ella derivan y como respuesta, además a diversas convenciones internacionales como i) la Convención Interamericana de Lucha Contra la Corrupción de la Organización de Estados Americanos – OEA, ii) la Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción, y recientemente iii) la Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en las Transacciones Comerciales Internacionales de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos -OCDE.

En efecto, en el “*Estudio de la OCDE sobre Integridad en Colombia*” (2017), se destaca que es necesario elaborar un sistema de integridad, que rijan para todo el sector público y las entidades que lo integran. A través de este sistema se quiere generar buenas prácticas y sobre todo fortalecer la gestión y la planeación del Estado. Una de las recomendaciones presentadas por el estudio trata el tema de conflicto de intereses. El régimen conflicto de intereses entendido como la situación en la cual los intereses personales de alguien se oponen a sus deberes, está regulado en Colombia por normas constitucionales y legales y se aplica a los funcionarios públicos de manera general y también de manera particular en ciertas situaciones. En un congresista el conflicto de intereses se presenta cuando el proyecto de ley que se busca tramitar le afecta de alguna manera a sí mismo o a sus familiares más cercanos, razón por la cual deberá declararse impedido.

Se consagra como deber la obligación de actualizar cualquier cambio que se produzca con relación a sus intereses, determinando que en caso de no hacerlo se deberá expresar cualquier situación de conflicto de intereses sobreviniente.

Este proyecto de reforma reconoce la importancia que el régimen de conflicto de intereses, para el desarrollo de la democracia y como debe existir una claridad profunda en cuanto a las situaciones que dan lugar al conflicto de intereses, recogiendo los parámetros decantados por la jurisprudencia.

Por ello, se propone lograr una mayor supervisión y control de las conductas que puedan afectar el interés general que debe primar en todas las decisiones que se tomen en las actuaciones del Congreso.

**PROYECTO DE LEY N° \_\_\_\_ DE 2018**  
**“POR MEDIO DEL CUAL SE REFORMA LA LEY 5 DE JUNIO 17 DE 1992”**  
**El Congreso de la República de Colombia**  
**DECRETA:**

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

**“ARTÍCULO 286. Definición. Es la situación en la cual entran en colisión el deber público y los intereses privados de un congresista, donde el congresista tiene intereses privados y podría ser influenciado incorrectamente, privándolo de la imparcialidad para tramitar y decidir un asunto sometido a su conocimiento, afectando el funcionamiento de sus deberes y responsabilidades oficiales**

**Se configura cuando se presentan situaciones estrictamente personales en las que tiene interés el congresista, las cuales implican el aprovechamiento personal de su investidura**

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.

**a. Cuando se presenten aquellas circunstancias creadas por la Constitución Política o la ley que impiden o imposibiliten que una persona sea elegida, o designada para un cargo o continúe en él.**

**b. Cuando se presente una prohibición dirigida al titular de una función pública a quien, por ese hecho, se le impide ocuparse de ciertas actividades o ejercer, simultáneamente, las competencias propias de la función que desempeña y las correspondientes a otros cargos o empleos.**

**c. Cuando se presente una concurrencia antagónica entre el interés particular y el interés público que afecta la decisión a tomar y obliga a declararse impedido a quien deba tomarla**

ARTÍCULO 2°. Se crea el artículo 286 Bis:

**“ARTICULO 286. BIS. NUEVO. CAPACITACIÓN. Como requisito previo a la posesión todo congresista deberá asistir y acreditar su capacitación sobre La Regulación del Conflicto de Intereses en el Congreso, que para tal efecto**



**disponga la Oficina de Selección y Capacitación de cada una de las Cámaras.”**

ARTÍCULO 3°. Se crea el artículo 287 Bis:

**“ARTÍCULO 287 BIS. NUEVO. Se crea el Registro de Intereses de Congresistas que contendrá la Declaración de intereses y la declaración de renta y patrimonio de cada congresista. La cual se tendrá en original en cada una de las Secretarías Generales de cada Cámara y una copia se entregará por parte de los Secretarios Generales de cada una de las Cámaras a la Comisión Legal de Ética, dentro de los cinco (5) días siguientes al cierre del registro o de la actualización según sea el caso”**

ARTÍCULO 4°. Se crea el artículo 287 Bis-2:

**“ARTÍCULO 287 BIS-2 NUEVO. CONTENIDO DE LA DECLARACIÓN DE INTERESES Y DE PATRIMONIO**

**El Registro deberá contener dos tipos de declaraciones**

a. **La declaración de intereses personales y familiares. Esta consiste en el relato detallado de las actividades económicas y profesionales del congresista y su familia, incluyendo los datos referentes a servicios prestados a personas jurídicas con o sin fines de lucro, o las que sean meras colaboraciones o aportes. Comprende los cargos de confianza que ha desempeñado el congresista y los empleos que ha ocupado dentro y fuera del servicio público, indicando fechas; actividades desempeñadas por sí o por terceras personas en su nombre y representación; los acuerdos y compromisos que se pacten con relación a empleos futuros; nombres de personas u organizaciones a quienes se prestaron servicios personales remunerados; participación actual o pasada en sociedades comerciales anónimas o de responsabilidad limitada y similares, o en cualquier organización o actividad.**

b. **La declaración de renta y patrimonio que contiene los bienes y el pasivo existente del funcionario y en los términos señalados por el DANE.”**

ARTÍCULO 5°. El artículo 288 de la Ley 5 de 1992 quedará así:

**ARTÍCULO 288. TERMINO DE INSCRIPCIÓN MODIFICADO. Los Congresistas deberán inscribir sus intereses privados en el registro dentro de primeros diez (10) días del período constitucional, o de la fecha de su posesión, es obligación del Secretario General de cada Cámara publicarlo en la página web de cada Cámara en un lugar de fácil acceso para los ciudadanos y se**

**mantendrá su publicación permanentemente. Igual obligación se presentará para los cambios que trata el artículo siguiente.**

**El no cumplimiento de esta obligación será motivo de una sanción pecuniaria impuesta por el Presidente de la respectiva Cámara consistente en un salario legal diario por cada día de retraso. Esta sanción va dirigida tanto para el congresista como para el secretario que omita el deber de publicar. El dinero se descontará por parte de la Dirección General Administrativa de cada Cámara, del salario del congresista y se consignará a órdenes del tesoro nacional.**

ARTÍCULO 6°. El artículo 290 de la Ley 5 de 1992 quedará así:

**“ARTÍCULO 290. MODIFICACIÓN DEL REGISTRO. MODIFICADO. El cambio que se produzca en la situación de intereses privados de los Congresistas, deberá inscribirse en el registro dentro de los cinco (5) días siguientes a la protocolización del cambio.**

En caso de no cumplimiento se aplicará igual sanción pecuniaria que el artículo anterior.”

ARTÍCULO 7°. El artículo 295 de la Ley 5 de 1992 quedará así:

**ARTÍCULO 295. EFECTO DE LA RECUSACIÓN. Si la recusación es aceptada, el Congresista será merecedor de una sanción pecuniaria consistente en el equivalente a treinta (30) días de salario. Además, se procederá a la a la designación de un nuevo ponente y si fuere el caso, el Presidente lo excluirá del debate y la votación respectivos.**

**El secretario dejará constancia expresa en el acta de la recusación.**

ARTÍCULO 8°. VIGENCIA DE LA LEY. Esta Ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

## **ANEXO 2. INCICIATIVA LEGISLATIVA**

El legislador en diferentes ocasiones ha intentado regular el régimen del conflicto de intereses, presentando iniciativas, mencionamos algunas, el Proyecto de Acto Legislativo número 250 de 2008 Cámara de Representantes<sup>68</sup>, por medio del cual se modifican los artículos 183, 184 y 186 de la Constitución Política, al igual que

---

<sup>68</sup> Gaceta del Congreso No. 45 del miércoles 20 de febrero de 2008 Proyecto de Acto Legislativo número 250 de 2008 Cámara, Por medio del cual se modifican los artículos 183, 184 y 186 de la Constitución Política

en el Proyecto de Acto Legislativo número 087 del 6 de septiembre de 2001<sup>69</sup> Cámara de Representantes, por medio del cual la ley reglamentaria las causales de pérdida de investidura de los miembros del Congreso de la República, en la Cámara de representantes también se presentó el Proyecto de Ley 263 de 2017 *“Por el cual se establece el procedimiento de pérdida de la investidura de los Congresistas, se consagra la doble instancia, el término de caducidad, entre otras disposiciones”*<sup>70</sup>.

Actualmente, se encuentra en trámite el **Proyecto ley número 148 de 2018 Senado**, *“Por la cual se modifica parcialmente la Ley 5ª de 1992”* legislativo el presentado el pasado 18 de septiembre de 2018 por el señor Presidente de la República, Iván Duque Márquez, y varios Congresistas. Este proyecto pretende modificar el artículo 286 y ordena que todos los Congresistas deberán declarar los conflictos de intereses en los que se encuentren incursos, como aquellas situaciones donde la participación, discusión o votación donde el congresista pueda verse incurso en un beneficio particular, actual y directo a su favor, extendido también a su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.

Aunque esta iniciativa, pretende reducir el grado de parentesco de cuarto grado de consanguinidad a segundo grado de consanguinidad, es necesario advertir que es contraproducente publicar los datos personales de los familiares de figuras públicas como lo son los congresistas, pues, por un lado, se puede presentar una situación que amenace la integridad de las personas de las en cuestiones de seguridad y por el otro se estaría frente a una posible violación a la intimidad y el tratamiento de datos personales de los familiares de los congresistas.

Asimismo, se pretende modificar el artículo 287 de la norma en mención, relativo al registro de intereses privados que debe llevar cada una de las Cámaras, especificando la información que deberá ser incorporada en el mismo, por ejemplo las actividades económicas del congresista; los cargos que hubiere desempeñado en el año inmediatamente anterior; su pertenencia y participación en juntas o consejos directivos privados, en el año inmediatamente anterior; la relación de parientes hasta el segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad, primero civil y cónyuge o compañero permanente en la que consten las actividades desarrolladas por cada uno de aquellos; y la relación de los veinte (20)

---

<sup>69</sup> Gaceta del Congreso No. 450 del 10 de septiembre de 2001. Proyecto de Acto Legislativo número 087 del 6 de septiembre de 2001 Cámara, por medio del cual se adopta una reforma constitucional (se modifican los artículos 184 y 186 de la Constitución Política)

<sup>70</sup>

aportes más altos a su campaña, los sectores a los que pertenecen y el monto aportado.

Se consagra como deber la obligación de actualizar cualquier cambio que se produzca con relación a sus intereses, determinando que en caso de no hacerlo se deberá expresar cualquier situación de conflicto de intereses sobreviniente. En la modificación artículo 291 se pretende que el autor de un proyecto de ley o acto legislativo señale en un acápite de la exposición de motivos las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de intereses para la discusión o votación del proyecto en cuestión, el cual deberá ser incluido por el ponente en el informe de ponencia, teniendo la posibilidad de ampliar los criterios establecidos por el autor del proyecto.

Uno de los más grandes desaciertos de este proyecto es que pretende establecer que el secretario de la Comisión o la Plenaria deberá revisar el registro de intereses privados y elaborar una lista con los nombres de los Congresistas que podrían estar incurso en conflicto de intereses, sin tener en cuenta que el conflicto de intereses atiende a un criterio personalísimo como se dejó ver en el presente documento. La mencionada lista deberá ser publicada, ante lo cual los Congresistas podrán manifestar por escrito el conflicto de intereses o bien apelar dicho concepto por considerar que no se encuentran incurso en conflicto de intereses.

También, abre la posibilidad para que aquellos Congresistas que consideren que existen circunstancias de conflicto de intereses adicionales a las presentadas en la exposición de motivos o en la ponencia, y no hayan sido mencionados en el listado publicado por la respectiva Secretaría, puedan expresar su manifestación de impedimento, el cual será decidido por la Comisión legal de Ética.

Esta propuesta legislativa presenta diversas inconsistencias con el trámite legislativo, pues:

- Obstruye el debate, infringiendo el principio de celeridad contemplado en el trámite legislativo que busca que las normas sirvan para impulsar eficazmente el desarrollo de las labores de todo orden en el Congreso.
- Pretende realizar una indebida publicación de datos personales de personas ajenas al Congreso de la República
- Atenta con el carácter personalísimo de los impedimentos, pues estos hacen parte del fuero interno del congresista.
- Al dejar en cabeza del secretario de la Comisión la exposición de los impedimentos de los congresistas, implica que un funcionario elegido por

los propios congresistas, obtenga un carácter subjetivo frente a la posición del congresista que se desenvuelve en un aspecto político.

- Adicionalmente, no regula ni limita la presentación de conflictos de intereses en los congresistas, dejando entonces la posibilidad que se presenten innumerables situaciones que materialicen cualquier conflicto obstruyendo el desarrollo normal del debate legislativo.

A la fecha el proyecto se encuentra en debate en las Comisiones Primeras Constitucionales de Senado y Cámara de Representantes, con ponencia positiva y sin modificaciones al texto original. Siendo el texto objeto de debate el siguiente:

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 148 DE 2018 SENADO**  
***por la cual se modifica parcialmente la Ley 5a de 1992 y se dictan otras disposiciones***  
**El Congreso de la República de Colombia**  
**DECRETA:**

"Artículo 1°. Modifíquese el artículo 286 de la Ley 5a. de 1992, el cual quedará así:

"Artículo 286. Definición de conflicto de interés. Todos los Congresistas deberán declarar los conflictos de intereses en los que se encuentren incursos. Se entiende como conflicto de interés una situación donde la participación, discusión o votación del Congresista pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a su favor.

El conflicto de interés del Congresista también se hará extensivo a su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.

En todo caso, será conflicto de interés cuando el Congresista participe, discuta o decida sobre una norma que:

- a) Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.
- b) Apruebe exenciones o cualquier tipo de rebaja o beneficio tributario a favor de una persona, sector o gremio donde el Congresista tenga interés particular, actual y directo, de manera que el beneficio particular, actual y directo efectivamente se configuraría.
- c) Apruebe beneficios económicos a favor de una persona, sector o gremio donde el Congresista tenga interés particular, actual y directo, que efectivamente se configure.

No se considerará que exista conflicto de interés en las siguientes circunstancias:

- a) Cuando el Congresista participe, discuta o vote sobre una ley o un acto legislativo que otorgue beneficios o cargas que sean de carácter general.
- b) Cuando el beneficio material o judicial se podría o no configurar para él en el futuro.
- c) Cuando el Congresista participe, discuta o vote una ley o un acto legislativo que regula un sector frente al cual tiene una relación o trayectoria.
- d) Cuando el Congresista participa en la elección de otros servidores públicos mediante el voto secreto. Se exceptúan los casos en que se presenten inhabilidades referidas al parentesco con los candidatos o cuando en la institución a elegir, se encuentren investigaciones pendientes del Congresista.

Artículo 2°. Modifíquese el artículo 287 de la Ley 5a. de 1992, el cual quedará así:

"Artículo 287. Registro de Intereses Privados. En cada una de las Cámaras se llevará el registro de intereses privados, en el cual los Congresistas consignarán la información relacionada con su actividad privada. En este registro se debe incluir, cuando menos, la siguiente información:

- a) Actividades económicas del Congresista; incluyendo su participación, directa o indirecta, en cualquier tipo de sociedad, fundación, asociación u organización, con ánimo o sin ánimo de lucro, nacional o extranjera.
- b) Cualquier vinculación en cargos o empleos públicos; en el año inmediatamente anterior.
- c) Pertenencia y participación en otras juntas o concejos directivos, privados en el año inmediatamente anterior.
- d) Una relación de parientes hasta el segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad, primero civil y cónyuge o compañero permanente, en la que consten las actividades desarrolladas por cada uno de aquellos, incluyendo su participación en los entes descritos en el literal a) anterior. Si al momento de esta declaración, el Congresista desconoce la información detallada de alguno de estos parientes, deberá manifestarlo bajo la gravedad de juramento.
- e) Una relación que incluya a los veinte (20) aportes más altos a su campaña, y los sectores a los que pertenecen, y el monto aportado.

Parágrafo 1°. El cambio que se produzca en la situación de intereses privados de los sujetos obligados deberá actualizarse; y si no se hubiera actualizado tendrá que expresar cualquier conflicto de interés sobreviniente.

Parágrafo 2°. El Registro de Intereses Privados de los Congresistas, se consignará mediante las tecnologías de la información y comunicación en el sistema que administra

el Secretario General de cada una de las Cámaras y el Secretario de cada comisión constitucional.

Artículo 3°. Modifíquese el artículo 291 de la Ley 5a. de 1992, el cual quedará así:

"Artículo 291. Declaración de Impedimentos. El autor del proyecto de ley o acto legislativo presentará en el cuerpo de la exposición de motivos un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión o votación del proyecto en cuestión. El ponente incluirá en su ponencia esta descripción, y podrá ampliar los criterios establecidos por el autor del proyecto.

En los 5 días siguientes a la radicación del informe de ponencia de un proyecto acto legislativo o de ley, el secretario de la plenaria o comisión revisará el registro de intereses privados y publicará una lista con los nombres de los Congresistas que podrían estar incurso en conflicto de interés.

Quienes en principio se encuentren incurso en esa circunstancia o en la lista elaborada por la secretaría, podrán:

a) Manifestar por escrito el conflicto de interés a la mesa directiva, que se entenderá aprobado. En la sesión de discusión y votación del proyecto respectivo, el Congresista se retirará de ella.

b) En caso de considerar que el conflicto de intereses no se configura, el Congresista podrá apelar por escrito de manera inmediata en esa misma sesión.

Los Congresistas que consideren que existen circunstancias de conflicto de interés adicionales a aquellas presentadas en la exposición de motivos por el ponente, o que no estén en la lista elaborada por la secretaría, manifestarán el respectivo impedimento en esa misma sesión, por escrito, el cual será enviado a la Comisión de Ética.

Artículo 5°. Vigencia y derogatorias. Esta ley rige a partir de la fecha de su publicación, deroga el artículo 292 de la Ley 5a. de 1992 y todas las disposiciones que le sean contrarias.

## **BIBLIOGRAFÍA**

ARGANDOÑA, Antonio. Documento de Investigación No. 552: Conflicto de intereses: el punto de vista ético. Marzo, 2004. Navarra: Universidad de Navarra - IESE Business School. Disponible en web: <http://www.iese.edu/research/pdfs/DI-0552.pdf>.

BERNAL, DANIEL (2013). La pérdida de investidura. Ensayo de legislación comparada entre Colombia y Francia. En: Derecho y Realidad Núm. 22 z II semestre de 2013. Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, UPTC.

BRITO, GONZALEZ, FERNANDEZ (2007). La pérdida de investidura de los Congresistas, Diputados, Concejales, Ediles y Miembros de Juntas Administradoras Locales. Universidad Libre Colombia. Leyer.

BRITO RUIZ, FERNANDO (2007). Pérdida de investidura de los congresistas, una sanción de naturaleza política. Instituto de estudios del Ministerio Público. Colección derecho disciplinario, No 8, Procuraduría General de la Nación Bogotá 2004.

CEPEDA, F. (2004). La Pérdida de Investidura de los Congresistas en Colombia.

DE MICHELLE, Roberto. Los conflictos de intereses en el Sector Público. Proyecto Alianza por la Transparencia - Fortalecimiento de los Órganos de Control. Guatemala: Acción Ciudadana, 2004; p.10.

COLOMBIA. ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE. Constitución Política De Colombia. (13, junio, 1991). [Citado en 3 de diciembre de 2017]. Art. 182. Disponible en Internet <<http://www.secretariassenado.gov.co/index.php/constitucion-politica>>Colombia. Constitución Política (1991). Artículo 182

\_\_\_ ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE. Constitución Política De Colombia. (13, junio, 1991). [Citado en 4 de septiembre de 2018]. Artículos 110, 182 y 183

\_\_\_\_. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-319 de 1994, Op. cit.; Gaceta Constitucional N°. 51 del 16 de abril de 1991 [ en línea] Disponible en Internet: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1994/C-319-94.htm>

\_\_\_\_. CORTE CONSTITUCIONAL. Gaceta Constitucional N°. 79 del 22 de mayo de 1991.

\_\_\_\_. CONGRESO DE LA REPUBLICA. Ley 5. (17, junio, 1992). Por la cual se expide el Reglamento del Congreso; el Senado y la Cámara de Representantes. Diario Oficial Bogotá: D.C., 1992. No. 404083

\_\_\_\_. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 144. (13, Julio, 1994). Por la cual se establece el procedimiento de pérdida de la investidura de los congresistas. Diario Oficial Bogotá: D.C., 1994. No. 41.449, [citado -08 de noviembre de 2017] Disponible en internet: [www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_0144\\_1994.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0144_1994.html)



\_\_\_\_. CONGRESO DE LA REPÚBLICA (2004). Graduación de las penas en relación con la pérdida de la investidura. Pasante a cargo: ARAGÓN, Vivian. [Citado el 21 de febrero de 2018]. Disponible en Internet: <http://www.camara.gov.co/sites/default/files/2017-11/037%20GRADUACION%20DE%20LA%20PENAS%20-%20PERDIDA%20DE%20INVESTIDURA.pdf>

\_\_\_\_. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 1828 (23, enero, 2017). Por medio de la cual se expide el Código de Ética y Disciplinario del Congresista y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial No. 50.125. [Citado en 05 de diciembre de 2017]

\_\_\_\_. CONSEJO DE ESTADO. SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL. Concepto. Contratación de la Administración Pública. Principios. Selección objetiva. Conflicto de intereses 11001-03-06-000-2011-00001-00(2045) – Ministerio de Transporte. Bogotá. (23 de marzo de 2011). CP.: Enrique José Arboleda Perdomo [en línea]. Disponible en Internet: [http://www.nuevalegislacion.com/files/susc/cdj/doct/ce\\_2045\\_11.doc](http://www.nuevalegislacion.com/files/susc/cdj/doct/ce_2045_11.doc)<<http://www.cej.org.co/observator>

\_\_\_\_. CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. Sentencia 2012-01328-01. Actores: Nery Germania Álvarez Bello vs. Juzgado Primero Administrativo de Córdoba; (31, Julio, 2012). C.P. María Elizabeth García González [Citado en 27 de noviembre de 2017]. Disponible en Internet: <http://www.cej.org.co/observatoriocpayca/files/11001-03-15-000-2009-01328-01IJ.pdf>

\_\_\_\_. CONSEJO DE ESTADO. Concepto Conflicto de intereses – Alcance. Noción. Finalidad. Características. Requisitos para la configuración / Régimen de conflicto de intereses - Desarrollo legal y jurisprudencial. Radicado No. 11001-03-15-000-2002-0446-01 (PI-043) de agosto de 2002. C.P. Ana Margarita Olaya Forero. [Citado diciembre 28 de 2017] – Disponible en Internet: <https://consejo-estado.vlex.com.co/vid/651735025>

\_\_\_\_. CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. Ene. 22/2002. C.P. Germán Ayala Montilla. [Citado en 26 de Diciembre de 2017] Disponible en Internet: :

\_\_\_\_. CORPORACIÓN TRANSPARENCIA POR COLOMBIA (2011). Conflicto de intereses, [Citado en 25 de diciembre de 2017]. Disponible en Internet: [https://issuu.com/transparenciaporcolombia/docs/guia\\_conflicto\\_de\\_intereses](https://issuu.com/transparenciaporcolombia/docs/guia_conflicto_de_intereses)

\_\_\_\_. CORPORACIÓN TRANSPARENCIA POR COLOMBIA (s/f). Conflicto de intereses. [Citado en 28 de diciembre de 2017]. Disponible en Internet: [http://cdim.esap.edu.co/BancoMedios/Documentos%20PDF/transparencia\\_por\\_colombia\\_capitulo\\_20.pdf](http://cdim.esap.edu.co/BancoMedios/Documentos%20PDF/transparencia_por_colombia_capitulo_20.pdf)

\_\_\_\_. CORTE CONSTITUCIONAL. Demanda de inconstitucionalidad contra la Ley 144 de 1994. Bogotá, junio 1 de 1994. Expediente D-714. Sentencia C-247 de 1995. M.P. JOSÉ GREGORIO HERNÁNDEZ GALINDO. Expediente D-714. Sentencia C-247 de 1995 [Citado el 14 de febrero de 2018]. Disponible en Internet: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1995/C-247-95.htm>

\_\_\_\_. CORTE CONSTITUCIONAL. Demanda de inconstitucionalidad contra la Ley 144 de 1994. Bogotá, junio 1 de 1994. Expediente D-714. Sentencia C-247 de 1995. M.P. JOSÉ GREGORIO HERNÁNDEZ GALINDO. Expediente D-714. Sentencia C-247 de 1995 [Citado el 14 de febrero de 2018]. Disponible en Internet: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1995/C-247-95.htm>

\_\_\_\_. CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. SENTENCIA, JUNIO 9 /88, M.P. FABIO MORÓN DÍAZ. Expediente No. 2214 (351-E). Revisión Constitucional del Decreto Legislativo número 1926 de 1990 "por el cual se dictan medidas tendientes al restablecimiento del orden público, [ Citado 15 de Diciembre de 2017] Disponible en Internet:

\_\_\_\_. Ley 5. (17, junio,1992). Por la cual se expide el Reglamento del Congreso; el Senado y la Cámara de Representantes. Diario Oficial Bogotá: D.C., 1992. No. 404083, [Citado en 1 de noviembre de 2017]. Disponible en Internet: [www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=11368](http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=11368)

\_\_\_\_. Ley 144. (13, Julio, 1994). Por la cual se establece el procedimiento de pérdida de la investidura de los congresistas. Diario Oficial Bogotá: D.C.,1994. No. 41.449, [Citado en 08 de noviembre de 2017]. Disponible en Internet: [www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_0144\\_1994.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0144_1994.html)

\_\_\_\_. Ley 190 (6, junio 1995). Por la cual se dictan normas tendientes a preservar la moralidad en la Administración Pública y se fijan disposiciones con el fin de erradicar la corrupción administrativa. Diario Oficial Bogotá: D.C, 1995 No. 41.878,

[Citado en 15 de noviembre de 2017. Disponible en Internet: [www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_0190\\_1995.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0190_1995.html)

\_\_\_\_. Ley 734 (5, febrero, 2002). Por la cual se expide el código disciplinario único. El congreso de Colombia. Diario Oficial N° 44.699. [Citado en 25 de noviembre de 2017] Disponible en Internet: <https://www.procuraduria.gov.co/guiamp/media/file/.../L-734-02.htm>

CORTINA, A. (s/f). Interés egoísta e interés moral. Disponible en: <https://relatosdeonofrecastells.wordpress.com/2016/03/12/interes-egoista-e-interes-moral/>

ECHAVARRÍA CEDILLO, S. (2011). Conflicto de intereses y corrupción política en el poder legislativo. En: Pluralidad y Consenso. Vol. 3, No. 15.

ESPAÑA. AGENCIA ESPECIAL BOLETÍN ESTATAL (1994). Texto refundido del Reglamento del Senado aprobado por la Mesa del Senado, oída la Junta de Portavoces, en su reunión del día 3 de mayo de 1994.

GALINDO VACHA, J.C. (2006). Lecciones de Derecho Procesal Administrativo. Vol 1. 2Ed. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.

HERRERA MEDINA, Mónica y otros (2016). Guía de Administración Pública. Conflicto de interés de servidores públicos. Versión I. Publicación: Todos por un nuevo país. [Citado el 10 de febrero de 2018]. Disponible en Internet:

RESTREPO MEDINA, Manuel (2008). Delimitación Jurisprudencial y análisis comparativo de los regímenes de pérdida de la investidura en Colombia. En: Revista Diálogo de Saberes, Universidad del Rosario, enero-junio. Citado en: marzo 10 de 2018. Disponible en: Dialnet-DelimitacionJurisprudencialYAnalisisComparativoDeL-2670948 (2).pdf