

CONFLICTO DE INTERESES EN LOS CONGRESISTAS - Configuración

[E] conflicto de intereses se configura “(i) cuando el congresista, o el núcleo de personas que tengan vínculos con este de los establecidos por la ley, (ii) tengan un interés directo, real, no hipotético o aleatorio, (iii) sobre un asunto en el que el primero deba participar en los debates o votaciones respectivas, (iv) sin poner en conocimiento de esa situación a través de un impedimento o sin que hubiere sido recusado”. En sentencia del 24 de febrero de 2015, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo explicó que también es necesario que el congresista haya participado en los debates o haya votado, y que la participación del congresista se haya producido en relación con el trámite de leyes o de cualquier otro asunto sometido a su conocimiento. (...) Finalmente, en reciente fallo del 19 de septiembre de 2017, la Sala Plena del Consejo de Estado precisó que comporta violación al régimen de conflicto de intereses la sola participación en la conformación del quorum deliberatorio, así el congresista no intervenga en el debate o en la votación.

FUENTE FORMAL: CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 182 / LEY 5 DE 1992 – ARTÍCULO 286

NOTA DE RELATORÍA: Sobre el régimen de conflicto de intereses de los congresistas, ver: Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencias del 24 de febrero de 2015, Expedientes 2012-01139 y 2012-01443 y del 19 de septiembre de 2017. Expediente: 2014-01602.

SISTEMA INTEGRAL DE VERDAD, JUSTICIA, REPARACIÓN Y NO REPETICIÓN / JURISDICCIÓN ESPECIAL PARA LA PAZ (JEP) – Proyecto de ley estatutaria sobre la JEP

[E] proyecto estructura el órgano jurisdiccional, los principios, los criterios de aplicación, los fines y las sanciones, que dentro del marco del reconocimiento de la existencia de un conflicto interno y del acuerdo firmado para su terminación, constituyen la forma de justicia transicional adoptada para garantizar los derechos de las víctimas, conocer la verdad, obtener reparación y conjurar la repetición del conflicto. En consecuencia, el proyecto crea una nueva institucionalidad jurídica, por esencia transitoria, pero que entrará a conocer y a sancionar las conductas presuntamente delictivas que hoy son objeto de procesos penales de conocimiento de la justicia convencional. Se trata en síntesis, de la creación, organización y adopción de una institucionalidad temporal para el ejercicio de la función judicial del Estado en el marco del acuerdo de paz suscrito con la guerrilla de las FARC.

FUENTE FORMAL: ACTO LEGISLATIVO 01 DE 2017

CONFLICTO DE INTERESES / PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA SOBRE LA JEP – Se presenta en el caso de los congresistas contra los que actualmente cursan procesos penales ante la jurisdicción ordinaria por hechos relacionados con presunto apoyo o pertenencia a grupos organizados que hayan sido actores del conflicto armado

[A] aquellos miembros del Congreso de la República contra los que actualmente cursan procesos penales ante la jurisdicción ordinaria por hechos relacionados con presunto apoyo o pertenencia a grupos organizados que hayan sido actores del conflicto armado, estarían incursos en violación al régimen de conflicto de intereses si participan en la discusión y aprobación, y aún en la sola conformación

del quorum deliberatorio, en relación con el trámite del proyecto de ley sobre el que versa la consulta, puesto que podrían beneficiarse directamente de la disposición estatutaria que sin duda confiere un tratamiento especial a los que se sometan a la JEP. (...) [L]os congresistas que hoy están incurso en procesos penales por conductas presuntamente relacionadas con el conflicto armado, al intervenir y votar el proyecto de ley estatutaria estarían decidiendo la estructura, el funcionamiento y las medidas procesales de una jurisdicción que les sería aplicable en situaciones particulares identificables – en investigación – o identificadas – en etapa de juicio -. Es decir, su intervención no respondería al trámite de una ley con destinatarios indeterminados sino a una ley con vocación para serles aplicada directamente. (...) Por igual lógica se concluye que se vulnera el régimen de conflicto de intereses, en tratándose de los miembros del congreso cuyos cónyuges o compañeros o compañeras permanentes, o alguno de sus parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad o primero civil se puedan ver afectados por el proyecto que regula la JEP.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL

Consejero ponente: GERMÁN ALBERTO BULA ESCOBAR

Bogotá D.C., quince (15) de noviembre de dos mil diecisiete (2017)

Radicación número: 11001-03-06-000-2017-00191-00(2357)

Actor: MINISTERIO DEL INTERIOR

Referencia: Impedimentos de congresistas. Proyecto de Ley Estatutaria JEP.

El señor Ministro del Interior consulta sobre la eventual existencia de conflictos de interés de los congresistas con ocasión de la discusión y aprobación del proyecto de ley estatutaria de la administración de justicia relativa a la jurisdicción especial para la paz.

I. ANTECEDENTES

Manifiesta el Ministro que varios congresistas han presentado impedimentos al considerar que podrían estar incurso en conflictos de interés debido a la existencia en la Corte Suprema de Justicia de procesos judiciales en su contra o en contra de familiares suyos, dentro de los grados de consanguinidad previstos en el artículo 286 de la Ley 5 de 1992.

Así las cosas, formula las siguientes **PREGUNTAS:**

“1Existe un conflicto de interés por parte de un congresista al tener un proceso penal en su contra ante la Corte Suprema de Justicia, por circunstancias relacionadas con el apoyo o pertenencia a grupos organizados actores del conflicto armado en consideración del contenido del proyecto de la Ley Estatutaria de la Jurisdicción Especial de Paz que desarrolla el Acto Legislativo 01 de 2017?”

¿Puede estar impedido un congresista por tener un proceso penal en su contra ante la Corte Suprema de Justicia, aun cuando este se encuentre en etapa de investigación preliminar, en consideración del contenido del proyecto de la Ley Estatutaria de la Jurisdicción Especial de Paz que desarrolla el Acto Legislativo No 01 de 2017?

¿Existe un conflicto de interés por parte de un congresista que tenga un familiar dentro de los grados de consanguinidad establecidos en la Ley 5 de 1992, el cual esté siendo investigado o haya sido condenado por la Corte Suprema de Justicia por circunstancias relacionadas con el apoyo o pertenencia a grupos organizados actores del conflicto armado en consideración del contenido del proyecto de la Ley Estatutaria de la Jurisdicción Especial de Paz que desarrolla el Acto Legislativo 01 de 2017?"

II. CONSIDERACIONES

Para absolver la consulta, la Sala se ocupará de los siguientes temas: i) del conflicto de intereses de los congresistas, ii) el proyecto de la Ley Estatutaria de la Jurisdicción Especial de Paz, y iii) el caso concreto.

A. Del conflicto de intereses de los congresistas

Dispone el artículo 182 de la Constitución Política:

“ARTICULO 182. Los congresistas deberán poner en conocimiento de la respectiva Cámara las situaciones de carácter moral o económico que los inhabitan 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.”

En desarrollo del mandato constitucional, el artículo 286 de la Ley (orgánica) 5 de 1992 “por la cual se expide el Reglamento del Congreso; el Senado y la Cámara de Representantes”, prescribe:

“Artículo 286. Aplicación. Todo Congresista, cuando exista interés directo en la decisión porque le afecte de alguna manera, o a su cónyuge o compañero o compañera permanente¹, 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.

Al respecto, la Corte Constitucional explica que:

“(…) la institución de los conflictos de interés reviste particular importancia, en cuanto instrumento que busca preservar, entre otros criterios, la moralidad como principio rector de las actuaciones públicas, evitando que los móviles personales y/o particulares de los miembros del Congreso lesionen o desvirtúen el mandato democrático y popular del que ellos han sido investidos, puesto que la legitimidad de ese encargo depende de que aquél se ejerza como un acto de representación del interés general y el bien común, en beneficio de los electores. Contrario sensu, cualquier actuación de los congresistas que marche en contravía de estos principios implicaría la deslegitimación de ese mandato, en desmedro del principio democrático.”²

Por su parte, la jurisprudencia de la Corporación anota que el conflicto de intereses se configura “(i) cuando el congresista, o el núcleo de personas que

¹ Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 9 de noviembre de 2016. Expediente: 2015-01333.

² Corte Constitucional. Sentencia C-1056 de 2012.

tengan vínculos con este de los establecidos por la ley, (ii) tengan un interés directo, real, no hipotético o aleatorio, (iii) sobre un asunto en el que el primero deba participar en los debates o votaciones respectivas, (iv) sin poner en conocimiento de esa situación a través de un impedimento o sin que hubiere sido recusado”.

En sentencia del 24 de febrero de 2015, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo explicó que también es necesario que el congresista haya participado en los debates o haya votado, y que la participación del congresista se haya producido en relación con el trámite de leyes o de cualquier otro asunto sometido a su conocimiento³.

También enseña la jurisprudencia que:

“(…) el conflicto de interés afecta la posibilidad de participar en toda clase de actuaciones y decisiones donde, en principio, debería actuar el congresista, es decir, que está inhibido para participar en el trámite de los asuntos sometidos a su consideración. Esto significa que no puede intervenir en la deliberación ni en la votación de proyectos de ley, de actuaciones judiciales, ni en la adopción de otras decisiones judiciales, electorales o políticas, siempre que lo afecten”⁴.

Por esta razón, ha dicho la Sala *“que el impedimento puede darse por la participación o votación en una decisión o asunto de que conozca el Congreso de la República, sea que se trate de deliberaciones y votaciones relacionadas con proyectos de ley o actos legislativos, o se trate de una decisión trascendental. En efecto, es inequívoco el artículo 291 al señalar que el congresista debe declararse impedido cuando observe que existe un conflicto de intereses para conocer y participar sobre determinado proyecto o decisión trascendental”⁵.*

En cuanto al alcance del interés, se ha concluido:

“(…) que el interés exigido debe tener tal entidad que lleve al congresista a incurrir en un ejercicio parcializado y no transparente de sus funciones, es decir, a una actuación no signada por la correcta prestación de la función pública y la prevalencia del interés social, sino por sus propios beneficios.

*En tal sentido, se ha exigido que el interés debe ser **directo**, esto es, que surja automáticamente del cumplimiento de la función parlamentaria; asimismo, debe ser **particular** o, en otras palabras, radicar en cabeza del congresista o de las personas que tienen vínculos con este; **actual**, es decir, precedente y concurrente con el cumplimiento de las funciones por parte del parlamentario; **moral o económico**, lo cual pone de manifiesto que no está circunscrito al ámbito estrictamente monetario, y, por último, debe ser **real**, no hipotético o eventual”⁶.*

Finalmente, en reciente fallo del 19 de septiembre de 2017, la Sala Plena del Consejo de Estado precisó que comporta violación al régimen de conflicto de intereses la sola participación en la conformación del quorum deliberatorio, así el congresista no intervenga en el debate o en la votación.⁷

³ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 24 de febrero de 2015. Expedientes 2012-01139 y 2012-01443.

⁴ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 12 de abril de 2012, exp. 2010-1325.

⁵ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 10 de noviembre de 2009. Expediente 2008-1367.

⁶ Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 9 de noviembre de 2016. Expediente: 2015-01333.

⁷ Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 19 de septiembre de 2017. Expediente: 2014-01602.

B. El proyecto de la Ley Estatutaria de la Jurisdicción Especial de Paz

El informe de ponencia para segundo debate en plenaria del Senado de la República, del proyecto de Ley Estatutaria 008 de 2017- Senado y 016 de 2017- Cámara, allegado por el señor Ministro consultante, contiene la explicación del proyecto de ley, de la cual es pertinente destacar algunos aspectos relevantes para la materia de la consulta.

El acuerdo suscrito el 24 de noviembre de 2016 entre el Gobierno Nacional y las FARC para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, tiene 5 ejes temáticos: (i) reforma rural integral, (ii) participación política, (iii) fin del conflicto, (iv) solución integral al problema de las drogas ilícitas y (v) acuerdo sobre víctimas del Conflicto.

Este último eje contempla la creación del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición, materia del Acto Legislativo No. 01 de 2017, por el cual se incorporan a la Constitución Política, como título transitorio, “las normas para la terminación del conflicto armado y la construcción de una paz estable y duradera.”

El Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición, es el eje central del acuerdo de paz, porque con el se pretende (i) garantizar los derechos de las víctimas, (ii) alcanzar la verdad de los hechos relacionados directa e indirectamente con el conflicto, y (iii) otorgar seguridad jurídica plena a quienes se acojan a la JEP.

El proyecto de Ley “Estatutaria de la Administración de Justicia en la Jurisdicción Especial para la Paz” desarrolla el Sistema en mención, con la regulación de los principios y criterios interpretativos del componente de justicia, su competencia material, su estructura, organización y funciones; así, el proyecto:

“...consta de doce (12) títulos que contemplan los siguientes ejes temáticos: (i) criterios interpretativos, (ii) naturaleza, objeto y principios, (iii) tratamientos penales diferenciados para agentes del Estado, (iv) competencia de la Jurisdicción Especial para la Paz, (v) Estructura General de la JEP, (vi) del gobierno y la administración de la JEP, (vii) archivo, (viii) régimen contractual, laborales y disciplinario, (ix) sanciones, (x) recursos y acciones, (xi) extradición y (xii) varios.”

En el Título Primero se establecen como criterios interpretativos: (i) la centralidad de los derechos de las víctimas y la obligación de los estados de garantizarlos, y de garantizar el derecho a la paz; (ii) el respeto por las jurisdicciones indígenas tradicionales, dentro del marco de la competencia prevalente de la JEP; (iii) el concepto de la justicia prospectiva.

A partir del respeto al derecho internacional, de la garantía de los derechos humanos y el resarcimiento a las víctimas, el proyecto deja expreso que *“no serán objeto de amnistía ni indulto ni de beneficios equivalentes los delitos de lesa humanidad, el genocidio, los graves crímenes de guerra -esto es, toda infracción del Derecho Internacional Humanitario cometida de forma sistemática -, la toma de rehenes u otra privación grave de la libertad, la tortura, las ejecuciones extrajudiciales, la desaparición forzada, el acceso carnal violento y otras formas de violencia sexual, la sustracción de menores, el desplazamiento forzado,*

además del reclutamiento de menores, todo ello conforme a lo establecido en el Estatuto de Roma.”

El Título Segundo se ocupa de las disposiciones necesarias para asegurar la observancia del artículo 29 de la Constitución Política, y la consecuente seguridad jurídica de las decisiones y sentencias que definen las situaciones jurídicas o concedan amnistías o indultos, las cuales harán tránsito a cosa juzgada.

Asimismo, incluye las reglas en torno a los derechos de las víctimas a la verdad, justicia, reparación y no repetición, y a su participación en la JEP y en especial en la priorización y selección de casos; también, una disposición especial en materia de pruebas en los casos de violencia sexual, con aplicación del Estatuto de Roma.

Contiene también las obligaciones relativas a la verdad y a la reparación, y sus efectos en la aplicación de la justicia y sus sanciones propias o alternativas.

El Título Tercero se ocupa del tratamiento penal especial diferenciado para los agentes del Estado, que sea equitativo, equilibrado, simultáneo y simétrico.

El Título Cuarto precisa la competencia de la jurisdicción especial para la paz.

El Título Quinto desarrolla la estructura general de la Jurisdicción Especial, integrada con: (i) la Sala de reconocimiento de verdad, de responsabilidad y de determinación de los hechos y conductas, (ii) el Tribunal para la Paz, (iii) la Sala de Amnistía o indulto, (iv) la Sala de definición de situaciones jurídicas, para los casos diferentes a los literales anteriores o en otros supuestos no previstos y, (v) la Unidad de Investigación y Acusación.

También determina los requisitos para el desempeño de cargos y las causales de impedimentos; incorpora el régimen disciplinario previsto por la ley para jueces y magistrados de otras jurisdicciones, y el mismo régimen penal previsto para los magistrados de la Corte Suprema de Justicia.

En el mismo título faculta a los magistrados de la Jurisdicción para reglamentar su funcionamiento y organización, bajo los principios de imparcialidad, independencia y las garantías de las víctimas conforme a los estándares internacionales pertinentes.

El Título Sexto reglamenta el órgano de gobierno y la Secretaría Ejecutiva; el Título Séptimo trata de la gestión documental, el archivo y la memoria, con observancia de los principios establecidos en la ley general de archivos; el Título Octavo define el régimen contractual, laboral y disciplinario de la JEP.

El Título Noveno define las sanciones propias, alternativas y ordinarias, los criterios para aplicarlas, sus efectos, contenido, dosificación y los mecanismos de monitoreo, verificación y cumplimiento. En este título se hacen explícitos sus fines esenciales de satisfacer los derechos de las víctimas y consolidar una paz estable y duradera. Igualmente se reitera que las sanciones tienen *“una función restaurativa y reparadora del daño causado”* y *“que deben estar en relación con “el grado de reconocimiento de verdad y responsabilidad que se haga ante la Jurisdicción Especial para la Paz mediante declaraciones individuales o colectivas.”*

El Título Décimo se refiere a los recursos y acciones procedentes respecto de las decisiones de la JEP.

El Título Once desarrolla el artículo transitorio 19 del Acto Legislativo 01 de 2017 que reglamenta la prohibición expresa de la extradición de las personas que se sometan al sistema, por conductas anteriores a la firma del Acuerdo Final, realizadas durante o con ocasión del conflicto armado o hasta la finalización del mismo, incluidos los delitos amnistiables, no amnistiables, delitos políticos, rebelión o conexos con los anteriores.

El Título Doce crea el Comité de Coordinación Interinstitucional del Sistema con la función de propiciar la articulación y coordinación de la actuación de los órganos del Sistema; faculta a la JEP para adoptar los protocolos y mecanismos de coordinación con las autoridades encargadas de los procesos regulados en las Leyes 975 de 2005 y 1424 de 2010; y dispone medidas relacionadas con las personas trasladadas o con derecho a ser trasladadas a las zonas veredales transitorias de normalización (ZVTN).

Hasta aquí el contenido del proyecto de ley estatutaria sobre la JEP.

Entonces, el proyecto estructura el órgano jurisdiccional, los principios, los criterios de aplicación, los fines y las sanciones, que dentro del marco del reconocimiento de la existencia de un conflicto interno y del acuerdo firmado para su terminación, constituyen la forma de justicia transicional adoptada para garantizar los derechos de las víctimas, conocer la verdad, obtener reparación y conjurar la repetición del conflicto.

En consecuencia, el proyecto crea una nueva institucionalidad jurídica, por esencia transitoria, pero que entrará a conocer y a sancionar las conductas presuntamente delictivas que hoy son objeto de procesos penales de conocimiento de la justicia convencional.

Se trata en síntesis, de la creación, organización y adopción de una institucionalidad temporal para el ejercicio de la función judicial del Estado en el marco del acuerdo de paz suscrito con la guerrilla de las FARC.

Finalmente, advierte la Sala que en la misma fecha de este concepto se ha conocido el comunicado de la Corte Constitucional, de fecha 14 de noviembre de 2017, sobre las consideraciones y decisiones tomadas en ejercicio del control automático y único de constitucionalidad previsto en el Acto Legislativo 01 de 2016 en relación con los actos legislativos adoptados en desarrollo del Procedimiento Legislativo Especial para la Paz.

La exequibilidad del Acto Legislativo 01 de 2017, con excepción de algunos apartes y expresiones de su articulado, habrá de reflejarse en el proyecto de ley Estatutaria, sin que corresponda a esta Sala comentario adicional diferente al que se expresa a continuación:

La decisión de la Corte Constitucional deja vigente y reconoce la constitucionalidad del mecanismo de justicia transicional como eje fundamental del acuerdo de paz y, en consecuencia, sin perjuicio de los ajustes que impongan las inexecutableidades declaradas y las razones que las explican, el proyecto

continúa respondiendo a la estructuración del juez de las conductas presuntamente delictivas que hoy son de conocimiento de la jurisdicción ordinaria.

La existencia de procesos penales en curso significa, como se explicó para el caso de los congresistas, que el proyecto de ley deja de ser una norma abstracta, y de ahí la configuración del conflicto de interés para estos actores públicos.

Encuentra la Sala, en el comunicado, que una de las normas declaradas inexequibles es la relativa a la concurrencia obligatoria de los civiles y los agentes del Estado no miembros de la Fuerza Pública. No obstante, las situaciones objeto de los procesos penales en curso sigue siendo particular y concreta, y se mantiene vigente la posibilidad de que los congresistas acudan a la JEP. Las causas, pues, del conflicto de interés y el consiguiente impedimento, no se alteran.

C. El caso concreto

Se prevé que la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) conozca de manera preferente sobre todas las demás jurisdicciones y de forma exclusiva de las conductas que pudieran haber cometido quienes participaron en el conflicto armado, con ocasión o en relación directa o indirecta con este, con anterioridad al 1 de diciembre de 2016.

Sus objetivos son satisfacer el derecho de las víctimas a la justicia; ofrecer verdad a la sociedad colombiana; proteger los derechos de las víctimas; contribuir al logro de una paz estable y duradera; y adoptar decisiones que otorguen plena seguridad jurídica a quienes participaron de manera directa o indirecta en el conflicto armado interno mediante la comisión de las mencionadas conductas. La administración de justicia por parte de la JEP es un servicio público esencial.⁸

A través de la JEP se pretende establecer un “tratamiento especial” para quienes concurren a ella, siéndoles necesario aportar verdad plena, reparar a las víctimas y garantizar la no repetición. Cumplidos estos requisitos, el juzgamiento y la sanción responden a criterios diferentes a los que informan la función punitiva del Estado en materia penal y conllevan sanciones que, confrontadas con las de la legislación ordinaria, resultan en principio más favorables y, en todo caso, sustancialmente diferentes.

Pues bien, aquellos miembros del Congreso de la República contra los que actualmente cursan procesos penales ante la jurisdicción ordinaria por hechos relacionados con presunto apoyo o pertenencia a grupos organizados que hayan sido actores del conflicto armado, estarían incurriendo en violación al régimen de conflicto de intereses si participan en la discusión y aprobación, y aún en la sola conformación del quorum deliberatorio, en relación con el trámite del proyecto de ley sobre el que versa la consulta, puesto que podrían beneficiarse directamente de la disposición estatutaria que sin duda confiere un tratamiento especial a los que se sometan a la JEP.

Precisa la Sala que comoquiera que según la Ley 600 de 2000⁹ la investigación previa hace parte del proceso penal, el conflicto de interés se configura aún en el caso de encontrarse en dicha etapa procesal, es decir, que el hecho de que solo

⁸ Informe de ponencia para segundo debate en plenaria del Senado de la República al proyecto de Ley Estatutaria 008 de 2017- Senado y 016 de 2017- Cámara.

⁹ El artículo 533 de la Ley 906 de 2004 dispone que la investigación y juzgamiento de los congresistas se rige por la Ley 600 de 2000.

se esté en investigación previa no tiene el efecto de enervar la posible violación al régimen de conflicto de intereses.

Las particularidades de la JEP y las condiciones en las que se pueden encontrar cada uno de los congresistas en la justicia ordinaria, permiten configurar los elementos enunciados atrás, que la jurisprudencia constitucional y de esta corporación han estructurado como configurantes de un conflicto de interés que exige el deber de ser declarado como impedimento.

Además, es preciso advertirlo, el proyecto crea los órganos de la jurisdicción especial y establece las sanciones que se aplicarían a quienes concurren a ella. Esto significa que, los congresistas que hoy están incurso en procesos penales por conductas presuntamente relacionadas con el conflicto armado, al intervenir y votar el proyecto de ley estatutaria estarían decidiendo la estructura, el funcionamiento y las medidas procesales de una jurisdicción que les sería aplicable en situaciones particulares identificables – en investigación – o identificadas – en etapa de juicio -. Es decir, su intervención no respondería al trámite de una ley con destinatarios indeterminados sino a una ley con vocación para serles aplicada directamente.

Esta circunstancia, la de participar en la estructuración y conformación del cuerpo judicial que puede juzgarlos, más allá de las razones constitucionales y legales que informan los conflictos de interés y el consiguiente deber del impedimento, resulta odioso para un sistema democrático fundado en la independencia de las ramas del poder público.

No debe perderse de vista que la institución de los conflictos de interés busca resguardar y hacer posibles varios importantes valores constitucionales previstos desde el preámbulo y los primeros artículos de la carta política, entre ellos la igualdad, el conocimiento, la existencia de un marco jurídico democrático y participativo, la vigencia de un orden político, económico y social justo, el pluralismo, la solidaridad o la diversidad étnica y cultural que podrían verse afectados si los textos constitucionales o legales pudieran ser modificados con la participación de personas que derivarían provecho o beneficio de tales reformas, sea para ellos mismos o para sus allegados.¹⁰

Por igual lógica se concluye que se vulnera el régimen de conflicto de intereses, en tratándose de los miembros del congreso cuyos cónyuges o compañeros o compañeras permanentes, o alguno de sus parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad o primero civil¹¹ se puedan ver afectados por el proyecto que regula la JEP.

Finalmente es menester recordar que la violación del régimen de conflicto de intereses está instituida como causal de pérdida de investidura por el numeral 1 del artículo 183 de la Constitución Política.

En ese orden de ideas, la pérdida de investidura está instituida para preservar la legitimidad de las corporaciones públicas de elección popular mediante la sanción de conductas contrarias a la transparencia, a la probidad y a la imparcialidad en que puedan incurrir sus miembros,¹² quienes *“por tener la condición de servidores del Estado, tienen las mismas obligaciones que tiene cualquier ciudadano, más*

¹⁰ Ver: Corte Constitucional. Sentencia C- 1056 de 2012.

¹¹ Ley 5 de 1992. Artículo 286.

¹² Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 23 de marzo de 2010, expediente 2009-00198-00(PI).

(sic) aquellas impuestas por la Constitución y la ley en virtud de la investidura que ostentan. Su condición no está privilegiada, sino más bien exigida por su propia categoría y representación democrática."¹³

Sobre la interpretación del régimen de pérdida de investidura, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado ha precisado que en la Asamblea Nacional Constituyente se dio un amplio debate alrededor de la necesidad de fortalecer y depurar las instituciones representativas como requisito fundamental para la revitalización del sistema democrático en el país y que dentro de ese contexto se pensó en la necesidad de establecer un estricto régimen de control que quedó plasmado en el catálogo de inhabilidades e incompatibilidades y en las normas sobre los conflictos de intereses.¹⁴

Así las cosas, la interpretación del régimen de conflictos de interés de los miembros del Congreso debe ser particularmente estricta y acorde con la finalidad que el régimen de pérdida de investidura persigue.

III. La Sala RESPONDE:

1. ¿Existe un conflicto de interés por parte de un congresista al tener un proceso penal en su contra ante la Corte Suprema de Justicia, por circunstancias relacionadas con el apoyo o pertenencia a grupos organizados actores del conflicto armado en consideración del contenido del proyecto de la Ley Estatutaria de la Jurisdicción Especial de Paz que desarrolla el Acto Legislativo 01 de 2017?

2. ¿Puede estar impedido un congresista por tener un proceso penal en su contra ante la Corte Suprema de Justicia, aun cuando este se encuentre en etapa de investigación preliminar, en consideración del contenido del proyecto de la Ley Estatutaria de la Jurisdicción Especial de Paz que desarrolla el Acto Legislativo No 01 de 2017?

Toda vez que las preguntas 1 y 2 tienen como supuesto de hecho común la existencia de un proceso penal por circunstancias relacionadas con el apoyo o la pertenencia a grupos organizados que fueron actores del conflicto armado, la Sala las responde a continuación de manera conjunta:

Sí. Sí existe un conflicto de interés por parte de un congresista que tenga un proceso penal en su contra ante la Corte Suprema de Justicia, por circunstancias relacionadas con el apoyo o la pertenencia a grupos organizados que fueron actores del conflicto armado, habida cuenta del contenido del proyecto de la Ley Estatutaria de la Jurisdicción Especial de Paz.

Asimismo está impedido para participar en los debates, por razón de conflicto de interés, y en los términos de este concepto, el congresista que, así esté en investigación preliminar, tenga un proceso penal en su contra ante la Corte Suprema de Justicia por circunstancias relacionadas con el apoyo o pertenencia a grupos organizados que hayan sido actores del conflicto armado, habida cuenta del contenido del proyecto de la Ley Estatutaria de la Jurisdicción Especial de Paz.

¹³ Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 20 de septiembre del 2005, expediente 2004-01216-00(PI).

¹⁴ Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 12 de octubre del 2010, expediente -00208-00(PI).

3. ¿Existe un conflicto de interés por parte de un congresista que tenga un familiar dentro de los grados de consanguinidad establecidos en la Ley 5 de 1992, el cual esté siendo investigado o haya sido condenado por la Corte Suprema de Justicia por circunstancias relacionadas con el apoyo o pertenencia a grupos organizados actores del conflicto armado en consideración del contenido del proyecto de la Ley Estatutaria de la Jurisdicción Especial de Paz que desarrolla el Acto Legislativo 01 de 2017?

Sí. Existe un conflicto de interés por parte de un congresista al tener familiares o parientes dentro de los grados establecidos en la Ley 5 de 1992, que estén siendo investigados o juzgados, o hayan sido condenados por la Corte Suprema de Justicia por circunstancias relacionadas con el apoyo o pertenencia a grupos organizados que hayan sido actores del conflicto armado, habida cuenta del contenido del proyecto de la Ley Estatutaria de la Jurisdicción Especial de Paz.

Remítase al señor Ministro del Interior y a la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República.

ÉDGAR GONZÁLEZ LÓPEZ
Presidente de la Sala

ÓSCAR DARÍO AMAYA NAVAS
Consejero de Estado

GERMÁN ALBERTO BULA ESCOBAR
Consejero de Estado

ÁLVARO NAMÉN VARGAS
Consejero de Estado

LUCÍA MAZUERA ROMERO
Secretaria de la Sala