

**PERDIDA DE INVESTIDURA DE CONGRESISTA - Causal de conflicto de intereses: características / CONFLICTO DE INTERESES - Causal de pérdida de investidura de congresista: características / CONGRESISTA - Pérdida de investidura: características de la causal de conflicto de intereses**

El artículo 182 de la Constitución Política obliga a los congresistas a poner en conocimiento de la respectiva Cámara las situaciones de carácter moral o económico que los inhiban para participar en los asuntos sometidos a su consideración. (...) El propósito del Constituyente fue impedir que en los asuntos sometidos al conocimiento de los Congresistas se sobreponga el interés particular al interés general, de manera que se consulten siempre la justicia y el bien común, como lo ordena el artículo 133 de la Carta. (...) Para la configuración del conflicto de intereses esta Corporación ha precisado las circunstancias de orden objetivo y subjetivo que estructuran la causal: a) La participación efectiva del Congresista en el procedimiento legislativo o en los mecanismos de control propios del Congreso; b) La existencia, cierta y demostrada, de los beneficios económicos o de cualquier otra índole, que de las deliberaciones, votaciones y aprobación de un determinado proyecto o decisión se derivan para el congresista, sus familiares o sus socios, en los grados predeterminados; c) Que el beneficio que se persiga u obtenga con el proyecto o decisión no pueda ser catalogado como general, sino particular; y d) Que el congresista tenga la intención de beneficiar a su familiares, a sus socios o a sí mismo.

**FUENTE FORMAL:** CONSTITUCION POLITICA - ARTICULO 183 NUMERAL 1 / CONSTITUCION POLITICA - ARTICULO 182 / LEY 5 DE 1992 - ARTICULO 286 / LEY 144 DE 1994 - ARTICULO 16

**PERDIDA DE INVESTIDURA DE CONGRESISTA - Causal de conflicto de intereses: La falta de trámite o aprobación del proyecto no impide pronunciamiento judicial / CONFLICTO DE INTERESES - Causal de pérdida de investidura de congresista: La falta de trámite o aprobación del proyecto no impide pronunciamiento judicial / CONGRESISTA - Pérdida de investidura: La falta de trámite o aprobación del proyecto no impide pronunciamiento judicial sobre causal de conflicto de intereses**

El hecho de no haberse tramitado o aprobado el proyecto no impide a la Sala pronunciarse sobre la causal de pérdida de investidura invocada por el actor, pues de la normativa constitucional y legal de esta causal no se desprende que sea presupuesto del conflicto de intereses, que el trámite legislativo en que haya intervenido el Congresista, a pesar de su impedimento, culmine con la aprobación del proyecto o decisión.

**PERDIDA DE INVESTIDURA DE CONGRESISTA - Causal de conflicto de intereses: Por regla general no se presenta en proyectos de reforma constitucional o acto legislativo / CONFLICTO DE INTERESES - Causal de pérdida de investidura de congresista: Por regla general no se presenta en proyectos de reforma constitucional o acto legislativo / CONGRESISTA - Pérdida de investidura: Por regla general no se presenta conflicto de intereses en proyectos de reforma constitucional o acto legislativo / PERDIDA DE INVESTIDURA DE CONGRESISTA - Causal de conflicto de intereses: El interés debe ser actual / CONFLICTO DE INTERESES - Causal de pérdida de investidura de congresista: El interés debe ser actual / PERDIDA DE INVESTIDURA DE CONGRESISTA - No se configuró conflicto de intereses por presentación de proyecto de acto legislativo sobre circunscripción internacional por representante de la misma / CONFLICTO**

## **DE INTERESES - No se configuró por presentación de proyecto de acto legislativo sobre circunscripción internacional por representante de la misma**

Aunque la regla general es la improcedencia de conflictos de intereses con motivo del trámite de una reforma constitucional, en casos excepcionales puede existir un interés privado en cabeza del congresista, pero para ello deben demostrarse que los beneficios o perjuicios que se derivan de la reforma constitucional, puedan llegar a ser de naturaleza directa, inmediata y extraordinaria. (...) Por consiguiente, tanto los criterios jurisprudenciales de la Corte Constitucional como de esta Corporación, no permiten establecer una regla general e incondicional, en el sentido de afirmar que en los trámites de reformas constitucionales no hay lugar a la configuración de un conflicto de intereses, entonces, será necesario analizar, en cada caso concreto, las circunstancias personales del congresista frente a la reforma que se somete a su consideración o, como en este caso, la iniciativa de reforma. En estas condiciones, teniendo en cuenta los presupuestos que la jurisprudencia de esta Corporación ha indicado para que se configure la causal de pérdida de investidura por violación al régimen de conflicto de intereses, en el asunto en estudio, no se observa que el proyecto de reforma al artículo 176 de la Constitución, de haber sido aprobada, hubiera representado para el congresista demandado un beneficio o interés directo, particular y real por las siguientes razones: En primer término, no existe en este caso un interés particular porque la reforma propuesta por el demandado sería aplicable a todos los ciudadanos que participaran en las elecciones para ser representantes a la cámara por la circunscripción internacional y que, además, resultaran elegidos. Además, no generaría a su favor una posición de desigualdad frente a los demás congresistas o ciudadanos. Por otra parte, no se configura un beneficio directo porque para la aplicación de la reforma, tendrían que expedirse reglamentaciones por diferentes autoridades a través de las cuales se regulara lo relacionado con las circunscripciones electorales, los pagos de los tiquetes aéreos para los Representantes elegidos y de los sueldos de los miembros de las UTL que prestarían eventualmente sus servicios en el exterior. En todo caso, el pago de gastos de transporte, los viáticos y el pago de la UTL no pueden verse como beneficios directos a favor de los congresistas, pues son gastos que pretenden solventar el funcionamiento de la curul y no van dirigidos a aumentar el patrimonio del congresista. Además, es claro que la reforma constitucional, tal y como fue presentada, no tendría aplicación para el período constitucional 2006-2010 para el que fue elegido el Representante Vives Henríquez, sino para los períodos posteriores, o sea que, para que le fuera aplicable al demandado este tendría que presentarse nuevamente a los siguientes comicios electorales, evento incierto que descarta un provecho real y directo. Incluso en la hipótesis de que el demandado volviera a presentarse como candidato por la circunscripción internacional, con las reglas planteadas en el proyecto de reforma, el alegado beneficio se trasladaría a un plano puramente eventual, porque dependería de aspectos que escapan a su control, como el apoyo de los votantes. Tampoco es lógico afirmar que el señor Vives Henríquez contaría con los mismos votos que obtuvo en el distrito electoral de Norteamérica cuando fue elegido para el período 2006-2010 y, por ello, que tenga una ventaja frente a otros candidatos. Por último, esta Corporación también ha analizado como presupuesto para la configuración de la causal en estudio, que el interés sea actual. Sobre este punto debe precisarse que si bien el demandado tiene un interés en la medida en que representa la circunscripción que pretendía reformar, ese solo hecho no hace que el conflicto de intereses sea actual porque la pretendida reforma entraría a regir para el futuro y así quisiera ser elegido ello no depende de su voluntad sino del electorado. De lo contrario, ningún congresista

podría participar de reformas políticas y electorales, tales como las de 2003 y 2009, porque estarían impedidos.

**PERDIDA DE INVESTIDURA DE CONGRESISTA - Causal de conflicto de intereses: Comprende presentación de proyectos y no sólo participación en trámite / CONFLICTO DE INTERESES - Causal de pérdida de investidura de congresista: Comprende presentación de proyectos y no sólo participación en trámite / CONGRESISTA - Pérdida de investidura: Causal de conflicto de intereses comprende presentación de proyectos y no sólo participación en trámite**

No cabe duda que el congresista que presenta un proyecto de ley o de reforma, en ejercicio de sus funciones, plasma en su iniciativa o en la exposición de motivos, argumentos favorables para su aprobación. Entonces, puede ocurrir que el trámite del proyecto resulte influido por los intereses personales del congresista, quien, de acuerdo con la tesis que se analiza, podría declararse impedido para su discusión y aprobación, lo cual no evitaría que en la práctica el proyecto, que podría convertirse en ley, contenga los beneficios directos y personales que se persiguen con su aprobación, a pesar de que el congresista haya acatado lo dispuesto en el artículo 286 de la Ley 5ª de 1995, en su tenor literal. Desde esta perspectiva, es claro que el conflicto de intereses puede surgir con el ejercicio de la iniciativa legislativa, sin que ello constituya una aplicación extensiva de la causal, pues el espíritu del conflicto de intereses es que el congresista no sobreponga su interés particular en detrimento del interés general, lo cual debe ser observado en cualquiera de las funciones que les han sido asignadas a los congresistas por la Constitución y por la ley, entre ellas, la de presentar proyectos de ley, reformas legislativas o constitucionales, incluidas las distintas etapas de los procedimientos pertinentes a esos actos. (...) En tales condiciones, no puede aceptarse que los únicos eventos en que puede surgir el alegado conflicto sean al momento de la discusión y votación de determinado asunto, porque de una parte, se reitera, la imparcialidad y el interés general son principios superiores que deben regir la actuación del congresista en todos los actos del ejercicio de su investidura. Y de otra parte, la declaración de impedimento se exige del congresista para conocer y participar de los asuntos sometidos a su consideración, cuando se observe un conflicto de intereses, es decir, que su análisis no se limita a la votación y aprobación sino a todas las actuaciones de las que haga parte en ejercicio de sus funciones.

**TEMERIDAD - Pérdida de investidura: No se configura con la sola negación de la solicitud / PERDIDA DE INVESTIDURA - Temeridad: No se configura con la sola negación de la solicitud**

La Sala no encuentra en la actuación de la parte actora una conducta irregular que encuadre dentro de las previstas en la ley, y si bien la solicitud de pérdida de la investidura no tuvo prosperidad esta sola circunstancia no configura temeridad.

**FUENTE FORMAL:** LEY 144 DE 1994 - ARTICULO 13 / CODIGO DE PROCEDIMIENTO CIVIL - ARTICULO 74

**CONSEJO DE ESTADO**

**SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

**Consejera ponente: MARTHA TERESA BRICEÑO DE VALENCIA**

**Bogotá, D. C., veinticuatro (24) de agosto de dos mil diez (2010)**

**Radicación número: 11001-03-15-000-2009-01352-00(PI)**

**Actor: DARIO MARTINEZ MARRUGO**

**Demandado: MANUEL JOSE VIVES HENRIQUEZ**

Procede la Sala a decidir la solicitud de pérdida de investidura presentada por el ciudadano Darío Martínez Marrugo, a través de apoderado, contra el Representante a la Cámara por la circunscripción internacional, Manuel José Vives Henríquez.

## **ANTECEDENTES**

### **Hechos**

Se fundamenta la petición en los hechos que enseguida se resumen.

El señor Manuel José Vives Henríquez fue elegido Representante a la Cámara por la denominada circunscripción internacional, para el período constitucional 2006-2010.

Según certificación de la Registraduría Nacional del Estado Civil<sup>1</sup>, el demandado fue elegido con 9.319 votos, de los cuales obtuvo 6.113 en Estados Unidos de América, incluido Puerto Rico, y en Canadá.

El Representante Vives es coautor del proyecto de acto legislativo No. 129 del 2008-Cámara *“por el cual se modifica el artículo 176 de la Constitución Política, para fortalecer la representación en el Congreso de la República de los colombianos residentes en el exterior”*. El proyecto fue publicado en la Gaceta del Congreso No. 607 del 8 de septiembre del 2008<sup>2</sup>.

Con el proyecto de reforma del artículo 176 de la Carta se proponía que, para los colombianos residentes en el exterior, existiera una circunscripción internacional. La elección se realizaría por el sistema de distritos electorales uninominales (unipersonales) y, de acuerdo con las normas electorales vigentes, se elegirían

---

<sup>1</sup> Fls. 11 a 13.

<sup>2</sup> Fls. 15 a 19.

tres representantes a la Cámara, así: uno por los colombianos residentes en Norteamérica, uno por los colombianos residentes en Centro y Suramérica y otro por los colombianos residentes en el resto del mundo. Además, sólo se contabilizarían los votos depositados fuera del territorio nacional por ciudadanos residentes en el exterior inscritos en el censo electoral, quienes sufragarían dentro y para el distrito electoral donde se encuentren.

La reforma también proponía que la Cámara de Representantes, con cargo a su presupuesto, garantizara el desplazamiento de los representantes por la circunscripción internacional a las regiones del mundo que los eligieron, hasta dos veces por mes durante el período de sesiones ordinarias, sin que esto implique ausencia de las sesiones y de las comisiones a que pertenezcan. Igualmente, según el proyecto, el congresista podría disponer que parte de su Unidad de Trabajo Legislativo (UTL) prestara sus servicios en el exterior, para atender directamente a los colombianos residentes en el respectivo distrito electoral.

El congresista demandado firmó y radicó para su trámite ese proyecto de acto legislativo, sin declarar el conflicto de intereses que tenía por ser beneficiario directo de la reforma constitucional.

### **Invocación de la causal y su configuración**

El demandado violó el régimen de conflicto de intereses al no declararse impedido y presentar a su trámite el proyecto de acto legislativo No. 129 del 2008 Cámara *“por el cual se modifica el artículo 176 de la Constitución Política, para fortalecer la representación en el Congreso de la República de los colombianos residentes en el exterior”*.

El artículo 183 numeral 1° de la Constitución establece como causal de pérdida de investidura, la violación al régimen de conflicto de intereses. Lo anterior, en concordancia con el numeral 2° del artículo 286 de la Ley 5° de 1992.

El congresista incurrió en la causal porque tiene un interés personal y porque recibiría un beneficio directo de la reforma, como se demuestra enseguida:

1. La división por distritos electorales uninominales beneficia al demandado. Norteamérica es uno de los distritos que se proponían en el proyecto y en él

reside la mayoría de los votantes del señor Vives Henríquez. En la última elección obtuvo en ese territorio el 65% de su votación. Con la reforma, trata de mantener los votos que tiene en el distrito donde reside, impidiendo que sus compatriotas voten por candidatos de otras circunscripciones, tal como pueden hacerlo en la actualidad.

2. El señor Vives Henríquez persigue un beneficio económico con efectos inmediatos. La reforma propuesta le permitiría viajar a expensas del presupuesto del órgano legislativo y contratar directamente en el exterior. Esto se hace evidente en la exposición de motivos del proyecto, donde se afirma que para los servidores de la UTL que presten sus servicios en el exterior su salario se pagaría en dólares americanos.

El actor cuestiona que si en el proyecto de acto legislativo se proponía crear tres distritos electorales diferentes, no se hubiera pensado en la posibilidad de pagar en euros al que ocupe la curul por el resto del mundo. A juicio del actor, tal circunstancia pone de presente que la norma estaba destinada a beneficiar al demandado, quien tiene su lugar de residencia en los Estados Unidos de América.

Concluye que existía un interés fundado del demandado en el trámite del proyecto de acto legislativo. El señor Vives Henríquez debe actuar consultando la justicia y el bien común y es responsable políticamente ante la sociedad y frente a sus electores por el cumplimiento de las obligaciones propias de su investidura.

### **CONTESTACION DE LA DEMANDA**

El Representante Manuel José Vives Henríquez contestó la demanda así:

En cuanto a los hechos, manifiesta que su intervención en el proyecto de Acto Legislativo 129 del 2008 se dio en estricto cumplimiento de la función que la Constitución le otorgó al Congreso de la República en sus artículos 114, 142 inciso 2°, 155, 160 y 375, entre otros, lo mismo que en el artículo 6° de la Ley 5ª de 1992.

La iniciativa de reformar el artículo 176 de la Constitución obedeció a lo dispuesto en el artículo 133 íb., en la medida en que el fortalecimiento de la representación

política del Congreso de la República ha sido uno de los anhelos de los compatriotas que residen fuera del territorio nacional.

El proyecto se presentó en desarrollo del derecho fundamental consagrado en el artículo 40 de la Constitución Política. La reforma propuesta tiene por finalidad brindarles a los ciudadanos residentes en el exterior una mayor representación en el Congreso, aumentando el número de representantes a la Cámara elegidos por la circunscripción internacional.

Los niveles de generalidad e intemporalidad que envuelve una reforma constitucional y las precisiones que al respecto ha expuesto la jurisprudencia de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado, le permitieron tener la certeza de que su actuación como coautor del Proyecto de Acto Legislativo no configuraba de ninguna manera violación al régimen de conflicto de intereses, por tratarse de una iniciativa que pretendía reformar una de las circunscripciones de la Cámara de Representantes, en este caso, la circunscripción internacional.

La Corte Constitucional, en la sentencia C-1040 del 2005, juzgó que no existe conflicto de intereses en reformas constitucionales que pretendan reformar el Congreso. En esta sentencia, declaró la constitucionalidad del Acto Legislativo 02 del 2004, que introdujo la reelección presidencial.

El contenido del Proyecto de Acto Legislativo 129 del 2008 Cámara, pretendía aumentar a tres el número de Representantes a la Cámara elegidos por la circunscripción internacional, bajo la modalidad de circuitos electorales uninominales, para evitar que una sola región del mundo los eligiera a todos. La reforma requeriría de reglamentación a través de una ley estatutaria, de resoluciones de las autoridades electorales y sus efectos sólo serían aplicables para el proceso electoral 2010-2014, como se desprende de la redacción del proyecto y de la exposición de motivos.

Afirma que meses antes de la presentación del proyecto, participó activamente en su discusión académica y en buscar acompañamiento de distintas fuerzas políticas, con la absoluta seguridad de no estar incurso en violación del régimen de conflicto de intereses.

Concluye que el actor no probó el conflicto de intereses, pues se limitó a expresar una opinión subjetiva sin sustento probatorio alguno, dejando sin piso la solicitud de pérdida de investidura.

En cuanto a la configuración de la causal, el actor plantea una hipótesis con la que pretende demostrar la existencia de una hegemonía electoral en Norteamérica, por el hecho de haber obtenido, en ese territorio, el 65% de la votación. Pero no explica que, sobre un potencial electoral de 115.187 votos para Norteamérica<sup>3</sup>, la votación que obtuvo el demandado en esa región del mundo (6.113 votos), sólo representó el 5.3% de ese potencial.

En tales condiciones, es “delirante” suponer que con el 5.3% de votos obtenidos sobre el potencial electoral, sin incluir México -que también haría parte del distrito de Norteamérica- podría obtener un beneficio de manera directa e inmediata con la reforma propuesta. Para que la hipótesis del demandante se concretara, se requeriría tener el control del 50% del potencial de votación y, aún así, sería “absurdo” creer que los votos le pertenecen a un congresista a perpetuidad.

El mantenimiento del respaldo electoral depende de múltiples acontecimientos, como son: la gestión desarrollada, el grado de satisfacción de los electores, las contingencias políticas, el deseo de participar en la contienda política e, incluso, estar vivo para la fecha en que se concretaría el supuesto beneficio directo. Razones suficientes para sostener que no se configuran los elementos básicos de la violación al conflicto de intereses.

Frente a la segunda hipótesis en que se estructura la causal de pérdida de investidura, que consistiría en el beneficio económico que pudiera recibir al establecerse que el Congreso de la República suministre los tiquetes aéreos para los desplazamientos de los Representantes a la Cámara por la circunscripción electoral y en la posibilidad de situar la UTL en el exterior y pagarles a sus integrantes en dólares, el demandado se remite a los argumentos antes expuestos, sobre la inexistencia de un beneficio personal derivado de la reforma propuesta.

---

<sup>3</sup> Este total corresponde a la suma del potencial de votación de Estados Unidos (108.391), Canadá (5.999) y Puerto Rico (797).

Adicionalmente, el proyecto de Acto Legislativo 129 del 2008 se redactó de manera tal que tuviese efectos para el proceso electoral 2010-2014, luego es imposible concluir que los imaginados beneficios económicos pudieran concretarse en forma inmediata. El proyecto de reforma ampliaba el número de representantes por la circunscripción internacional, así que, al no haberse modificado el período constitucional, sólo tendría efectos a partir del 20 de julio del 2010, pues en la actualidad sólo existe un representante para esa circunscripción.

El Decreto 870 de 1989 reglamenta el suministro de los tiquetes aéreos para el desplazamiento de los congresistas dentro del país, pero no permite facilitarlos para destinos internacionales, que es adonde deberían desplazarse los representantes de la circunscripción internacional para atender a sus comunidades. Lo propio sucede con la Ley 5ª de 1992, según la cual la UTL sólo puede ubicarse en el interior del país. Lo anterior evidencia lo “absurdo” de afirmar que el proyecto le beneficiaba personalmente.

Por igual, la referencia que se hace en la demanda a que el representante podría disponer que parte de su UTL trabajara en el exterior, sería imposible en el presente periodo constitucional, pues ello está previsto para la figura del “distrito electoral” que se pretende crear con el proyecto de reforma y, en consecuencia, no existiría un beneficio inmediato a su favor.

En relación con el pago en dólares a los servidores de las UTL, no es más que otra conjetura del actor, pues la utilización de dicha moneda como referencia ocurre en muchas transacciones a nivel internacional.

En conclusión, pide negar la solicitud de pérdida de investidura e imponer las sanciones a que haya lugar, tanto al actor como a su apoderado, por interponer una acción sin sustento probatorio. Además, la demanda lesiona su dignidad humana, su buen nombre y afecta su credibilidad, máxime cuando está en campaña electoral como candidato al Senado de la República. Esta acción puede perfectamente determinarle un resultado electoral adverso, pues causa un efecto negativo, directo e inmediato en contra de sus intereses políticos.

## **PRUEBAS**

### **Demandante**

- Certificación de la Registraduría Nacional de Estado Civil en la que se deja constancia: (i) de la elección del señor Manuel José Vives Henríquez como Representante a la Cámara del Exterior, en las elecciones del 12 de marzo de 2006; (ii) que según las estadísticas electorales del 12 de marzo de 2006, la votación obtenida por la lista inscrita por el Partido de la U, con voto no preferente, encabezada por el señor Vives Henríquez, fue de 9.319 votos. En esta misma certificación se relaciona la votación obtenida por el demandado en cada uno de los 46 consulados. (fls. 10 a 13)
- Oficio S-327 del 10 de marzo de 2009 con el que el Secretario General de la Cámara de Representantes informa que *“en la actualidad se encuentra la siguiente reforma: ACTO LEGISLATIVO número 129 de 2008 por medio del cual se modifica el artículo 176 de la Constitución Política de Colombia, para fortalecer la representación en el Congreso de la República de los Colombianos residentes en el exterior. Dicha reforma fue sancionada por la Honorable Cámara de Representantes el día 3 de septiembre de 2008”* (fl. 14).
- Gaceta del Congreso No. 607 del 8 de septiembre de 2008 en la que se publicó el proyecto de Acto Legislativo 129 de 2008 Cámara y la exposición de motivos, proyecto que fue radicado el 3 de septiembre de 2008 y suscrito por el demandado y otros congresistas<sup>4</sup>. (fls. 15 a 19).
- Certificación de la Registraduría Nacional del Estado Civil de los 4 candidatos a la Cámara de Representantes que participaron en las elecciones del 12 de marzo de 2006 por la circunscripción del exterior. (fl. 60)
- Fotocopia del formulario E-6CEX de Inscripción de Candidatos – Cámara Circunscripción Internacional, en el que consta que la inscripción de la candidatura del demandado se realizó en el Consulado de Miami. (Estados Unidos). (fl. 63).
- Fotocopia del Documento de Aceptación de la candidatura, suscrita por el señor Vives Henríquez y presentada ante el consulado de Miami (Estados Unidos). (fl. 64).
- Certificación del Secretario General del Partido de Unidad Nacional – “Partido de la U” en la que se deja constancia que la dirección reportada por

---

<sup>4</sup> Ignacio Antonio Javela Murcia, César Humberto Londoño Salgado, Jaime de Jesús Restrepo Cuartas, Rodrigo de Jesús Roncallo Fandiño, Luis Carlos Restrepo Orozco, Plinio Edilberto Olano Becerra, Piedad Zuccardi de García, Jorge Ignacio Morales Gil, Fernando Tafur Díaz, Fabio Arango Torres, Fuad Emilio Rapag Matar, Jaime Alonso Zuluaga Aristizbal, William de Jesús Ortega Rojas, Oscar Fernando Bravo Realpe, Oscar Mauricio Lizcano Arango, Pedro Aguirre y Jaime Armando Yepes Martínez.

el señor Vives Henríquez para las elecciones del período 2006-2010, está ubicada en Miami (Estados Unidos). (fls. 81 y 82).

### **Demandado**

- Certificación de la Registraduría Nacional del Estado Civil del potencial electoral total en el exterior, para las elecciones del 12 de marzo de 2006, discriminada por cada consulado. (fls. 61 a 62).

### **De Oficio**

- Certificaciones de la Cámara de Representantes de marzo 9 de 2010 y del Senado de la República de marzo 15 del 2010, en las que se deja constancia de que la modificación del artículo 176 de la Constitución Política propuesta por el Acto Legislativo 129/08 Cámara, no fue aprobada por las cámaras legislativas. (fls. 80 y 87).

## **LA AUDIENCIA PUBLICA**

Se celebró el 6 de abril del 2010 con asistencia del apoderado del demandado, Representante a la Cámara Manuel José Vives Henríquez, y del Procurador Cuarto Delegado ante el Consejo de Estado. Ni el actor ni su apoderado concurren<sup>5</sup>.

1.- **El Procurador Cuarto Delegado ante esta Corporación** precisó que el debate gira en torno a determinar si el demandado incurrió en la conducta contemplada como causal de pérdida de investidura en el artículo 183-1 de la Constitución, por haber firmado y radicado el proyecto de acto legislativo que modificaría el artículo 176 íb.

Luego de hacer un resumen de los hechos en que se sustentó la causal, el Ministerio Público conceptuó que la demanda de pérdida de investidura no puede prosperar, por las siguientes razones:

---

<sup>5</sup> El 9 de abril del 2010, el apoderado del demandado radicó ante la Secretaría General de esta Corporación, incapacidad médica con la que se excusó de asistir a la audiencia pública. (fls. 98 a 99).

Según el principio de taxatividad, es la Constitución la que establece las causales de pérdida de investidura y, en desarrollo de este principio, el juzgador no puede crearlas o extenderlas, ni siquiera en los eventos en que se pueda concluir que un congresista ha incurrido en conductas contrarias a la ética.

En materia sancionatoria, se ha propugnado por una aplicación restrictiva de la ley, que implique la limitación menos gravosa de los derechos fundamentales y la plena vigencia de los principios de buena fe y de presunción de inocencia. La jurisprudencia unificada de la Corporación ha descartado la analogía o la aplicación extensiva perjudicial al demandado y, además, da plena vigencia al principio de resolución de la duda a su favor.

El conflicto de intereses se presenta cuando el congresista incurso en una causal de impedimento, interviene en las deliberaciones o votaciones de proyectos de ley. Así se infiere del tenor literal del artículo 286 de la Ley 5ª de 1992. Cuando existe un interés directo en la decisión, el congresista debe declararse impedido para participar en los respectivos debates o votaciones. En armonía con esta norma, el artículo 293 de la Ley 5ª de 1992 dispone como efecto del impedimento, la designación de un nuevo ponente y, así, se presenta una excusa válida del Congresista para no votar el respectivo proyecto, sin quebrantar su deber de participar en el trámite y votación de los asuntos sometidos a su consideración.

En consecuencia, para configurar la causal en estudio, debe tener lugar una participación efectiva del congresista en la discusión y aprobación del proyecto, no obstante su conocimiento de la existencia del conflicto de intereses.

En el trámite de un proyecto de ley existen diversas etapas. La primera, corresponde a la iniciativa legislativa, que no está reservada a los congresistas, como lo establecen los artículos 154, 155 y 156 de la Constitución. La iniciativa no puede superar más que la función de dar el impulso inicial, pues la decisión y construcción de la ley corresponden a las etapas siguientes, como son el debate y la aprobación, reservadas al Legislador.

La etapa de discusión es el proceso deliberativo, atributo propio de los cuerpos colegiados de representación. La última etapa es la aprobación o manifestación de la voluntad de los congresistas respecto del proyecto, como conclusión de la discusión propia del debate, expresada mediante el voto, definido en el artículo

122 de la Ley 5ª de 1992, sujeto a reglas sobre quórum decisorio y deliberatorio y mayorías especiales para ciertas materias.

Una vez aprobado en debida forma el proyecto, culmina el procedimiento con la sanción y la publicación, actuaciones que, en principio, son ajenas a las competencias de los Legisladores.

El Ministerio Público considera que en el presente caso no se configuró la causal de pérdida de investidura, porque en virtud del principio de taxatividad, ni siquiera se tipifica objetivamente la causal de conflicto de intereses, ya que se cuestiona al Congresista el ejercicio de su iniciativa legislativa, pero no se cuestiona ni se prueba su intervención en los debates o votaciones del proyecto de acto legislativo.

No existe un interés, ni prueba de un beneficio directo que significara para el demandado el proyecto de acto legislativo que, con otros congresistas, propuso ante la Cámara.

Está probado plenamente que el demandado fue coautor del proyecto de Acto Legislativo No. 129 del 2008 Cámara, pero de este no se infiere un beneficio cierto y actual para él, porque se trata de una norma que produciría efectos en el futuro, de suerte que el supuesto beneficio sería eventual e hipotético. Para que se diera el beneficio imputado por el actor, el demandado tendría que someter de nuevo su nombre a posteriores elecciones y, además, deberían confluir otras circunstancias ajenas a su voluntad como candidato.

Para que se configure el conflicto de intereses debe existir un interés privado que represente ventajas y que sea actual. Tales supuestos no se dan en este caso, porque la reforma no tenía una incidencia cierta y directa en el demandado, pues si el proyecto se convirtiera en acto legislativo, este no tendría efectos para el demandado, salvo en el hipotético caso de que se inscribiera como candidato por la circunscripción internacional en periodos constitucionales futuros. Así pues, el proyecto no representaba beneficio para el demandado en su actual calidad de Representante a la Cámara para el periodo 2006-2010.

Para que el beneficio sea directo, el efecto de la decisión debe ser inmediato, y esto no ocurre en el presente caso. De acuerdo con la materia objeto de reforma,

se requeriría de un desarrollo legal, de su revisión constitucional y de elecciones futuras, en las que no necesariamente estaría implicado el demandado.

El proyecto de reforma tenía un legítimo interés en incrementar la representación en el Congreso de los ciudadanos residentes en el exterior y de regular el funcionamiento de las UTL de estos Congresistas. En tales condiciones, la reforma podría llegar a afectar al demandado pero en igualdad de condiciones a los demás ciudadanos. La reforma y su desarrollo legal regularían sin distingo las situaciones de quienes presenten su nombre para la circunscripción internacional y no reportaría ventaja individual alguna para el señor Vives Henríquez.

La circunstancia de tener el demandado la condición de representante por la circunscripción internacional, no implica *per se* que pudiera obtener provecho real e inmediato con el proyecto de reforma, pues, se reitera, en nada cambiarían las condiciones de su cargo durante el actual periodo constitucional.

Además, si la reforma se hubiera convertido en acto legislativo, lo que no ocurrió, su aplicación requeriría de una ley estatutaria. En la actualidad, el artículo 176 de la Carta está desarrollado por la Ley 646 del 2001, que por su naturaleza estatutaria debería someterse al control previo de la Corte Constitucional.

De otro lado, si bien se estableció que el representante Vives Henríquez fue elegido con 9.319 votos que obtuvo en el exterior, de los cuales 6.133 corresponden a Canadá, Estados Unidos y Puerto Rico, esto no significa que el electorado que votó a su favor represente todos los votos posibles en esa región, que conformaría un distrito electoral según el proyecto de reforma. En la actualidad, el potencial de votantes en esa región, según la certificación enviada por el Consejo Electoral, es de 135.331 ciudadanos.

La votación obtenida por el demandado en el 2006 no tiene la virtualidad de conformar un interés directo respecto del proyecto de acto legislativo, por ser completamente incierto que pudiera obtener ese mismo número de sufragios en los comicios que se celebraran en vigencia de la reforma constitucional propuesta. Lo expuesto permite concluir que no se configuró un conflicto de intereses en el Representante a la Cámara Vives Henríquez al presentar el proyecto de Acto Legislativo, pues no se acreditó la existencia de un interés privado, actual y cierto, que pudiera llegar a afectar el interés general a que debe someterse en el ejercicio de sus funciones, amén de que el simple ejercicio de la iniciativa legislativa no

encaja en la conducta prevista como causal de conflicto de intereses, porque no implica deliberación ni votación.

En esas condiciones, reitera su solicitud de que no se acoja la solicitud de pérdida de investidura.

**2.- El apoderado del Representante a la Cámara Manuel José Vives Henríquez** solicitó desestimar la solicitud de pérdida de investidura, por no haberse probado la causal invocada.

En primer término, solicitó tener en cuenta los argumentos expuestos por el demandado en su contestación de la demanda, especialmente la jurisprudencia de la Corte Constitucional que acoge la línea jurisprudencial del Consejo de Estado sobre la inexistencia de conflicto de intereses en el trámite de proyectos de acto legislativo y citó apartes de la sentencia C-1040 del 2005 para resaltar que el conflicto de intereses sólo se configura cuando existe un beneficio real, actual y autónomo.

El proyecto de acto legislativo 129 del 2008 pretendía modificar el artículo 176 de la Constitución, en lo relativo a la circunscripción internacional, con el propósito de: (i) lograr la equidad en la representación de los colombianos residentes en el exterior en la Cámara de Representantes; (ii) establecer la obligación del Estado de suministrar en igualdad de condiciones para todos los congresistas, los tiquetes para los desplazamientos a las regiones del mundo que representen y (iii) la posibilidad de ubicar en el exterior parte de la UTL, para mantener contacto directo con los ciudadanos representados.

Todo esto se enmarca dentro de las cuestiones en que, según la Corte Constitucional, no existe conflicto de intereses. Por lo tanto, la solicitud de pérdida de investidura no encuentra respaldo en el ordenamiento jurídico colombiano y debe ser denegada.

De otra parte, debe tenerse en cuenta que el actor solicita la máxima sanción posible para un congresista, denominada comúnmente “muerte política”, que no puede decretarse cuando no existe certeza sobre la realización de la causal invocada.

Es claro que el actor se limitó a plantear una serie de hipótesis sobre las posibles consecuencias políticas de la reforma constitucional propuesta en el proyecto de Acto Legislativo 129 del 2008 Cámara.

Por último, de la sola lectura del proyecto de acto legislativo y de su exposición de motivos, se puede concluir que produciría efectos jurídicos a partir del período constitucional 2010-2014, luego no puede afirmarse que el Representante Vives Henríquez pudiera obtener un beneficio particular e inmediato de cualquier índole. La reforma constitucional se aplicaría de manera general a todos los colombianos, incluido el Congresista demandado, lo que desvirtúa la suposición de que el proyecto perseguía un beneficio particular.

## **CONSIDERACIONES DE LA SALA**

### **Competencia**

De conformidad con lo establecido en los artículos 184 y 237-5 de la Constitución Política y 37-7 de la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo es competente para conocer de la presente acción, por tratarse de la solicitud de pérdida de investidura de un congresista.

La calidad de Representante a la Cámara que ostenta el ciudadano Manuel José Vives Henríquez, está probada con el certificado expedido por la Registraduría Nacional del Estado Civil<sup>6</sup>.

### **Causal invocada**

El actor invocó como causal de pérdida de investidura la violación del régimen de conflicto de intereses, establecida en el numeral 1° del artículo 183 de la Constitución Política, así:

*Art. 183.- Los congresistas perderán su investidura:*

- 1. Por violación del régimen de inhabilidades e incompatibilidades, o del régimen de conflicto de intereses.*
- 2. (...)*

### **Análisis normativo y jurisprudencial de la causal invocada.**

---

<sup>6</sup> Folio 11

El artículo 182 de la Constitución Política obliga a los congresistas a poner en conocimiento de la respectiva Cámara las situaciones de carácter moral o económico que los inhiban para participar en los asuntos sometidos a su consideración. Esta misma norma constitucional dispuso que la ley determinaría lo relacionado con el conflicto de intereses y las recusaciones.

El propósito del Constituyente fue impedir que en los asuntos sometidos al conocimiento de los Congresistas *se sobreponga el interés particular al interés general*, de manera que se consulten siempre la justicia y el bien común, como lo ordena el artículo 133 de la Carta.

La Ley 5ª de 1992 en la Sección IV, reguló el conflicto de intereses y en el artículo 286 estableció:

*ARTICULO 286. APLICACION. 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. (Negrillas fuera de texto)*

Por su parte, los artículos 287 a 295 de la misma Ley prescribieron algunas situaciones relativas al conflicto de intereses, los impedimentos y las recusaciones. El artículo 16 de la Ley 144 de 1994 tipificó una situación especial de conflicto de intereses.

Ahora bien, al tenor del artículo 286 de la Ley 5ª de 1992, para la aplicación del régimen sobre conflicto de interés de los Congresistas deben concurrir varios elementos, como son: (i) un *interés*, (ii) que este sea *directo* y (iii) que *afecte* de alguna manera al Congresista o a las personas que esta norma relaciona.

Esta Sala ha definido el **interés** como *“el provecho, conveniencia o utilidad que, atendidas sus circunstancias, derivarían el congresista o los suyos de la decisión que pudiera tomarse en el asunto”*<sup>7</sup>. El interés debe ser **directo**, *“debe surgir de los extremos de la relación que se plantea a través de la decisión que haya de tomarse con respecto a los proyectos de ley, sin intermediación alguna. En otro giro, de la ley al Congresista”*<sup>8</sup>.

---

<sup>7</sup> Sentencia de 17 de octubre de 2000, antes citada.

<sup>8</sup> Sentencia de Sala Plena de lo Contencioso Administrativo de 19 de julio de 1991, Exp. AC-1433, C.P. Dr. Diego Younes Moreno.

Con base en los elementos antes mencionados, para la configuración del conflicto de intereses esta Corporación ha precisado las circunstancias de orden objetivo y subjetivo que estructuran la causal:

- La participación efectiva del Congresista en el procedimiento legislativo o en los mecanismos de control propios del Congreso;
- La existencia, cierta y demostrada, de los beneficios económicos o de cualquier otra índole, que de las deliberaciones, votaciones y aprobación de un determinado proyecto o decisión se derivan para el congresista, sus familiares o sus socios, en los grados predeterminados;
- Que el beneficio que se persiga u obtenga con el proyecto o decisión no pueda ser catalogado como general, sino particular; y
- Que el congresista tenga la intención de beneficiar a su familiares, a sus socios o a sí mismo<sup>9</sup>.

Así pues, con los anteriores lineamientos normativos y jurisprudenciales, se puede concluir que el conflicto de intereses se configura cuando el Congresista interviene en un asunto sometido a su conocimiento y él o alguna de las personas señaladas en el artículo 286 de la Ley 5ª de 1992, tienen un interés particular o recibirían un beneficio directo y real.

### **Análisis del caso concreto**

El demandante afirma que el Representante a la Cámara por la circunscripción internacional, Manuel José Vives Henríquez violó el régimen de conflicto de intereses por haber firmado y radicado el proyecto de acto legislativo No. 129 del 2008 Cámara, sin declarar su impedimento. El proyecto proponía modificar el artículo 176 de la Carta, que regula las circunscripciones territoriales y especiales, las minorías étnicas y políticas.

En relación con este proyecto, obra en el expediente el Oficio SG.2-0252.10 del 9 de marzo del 2010 del Secretario General de la Cámara de Representantes<sup>10</sup>, en que certifica:

---

<sup>9</sup> Sentencia de Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del 20 de noviembre del 2001, Exp. 2001-00130 (PI), C.P. Dr. German Rodríguez Villamizar. Reiterada en sentencias de 5 de agosto del 2003, Exp. 2003-0580 (PI), C.P. Dra. María Elena Giraldo Gómez y de 9 de noviembre del 2004, Exp. 2003-0584 (PI), C.P. Dr. Juan Angel Palacio Hincapié, entre otras.

*“(…) que el proyecto de Acto Legislativo No. 129 de 2008- Cámara, (…) fue acumulado con el Proyecto de Acto Legislativo No. 106/2008 – Cámara – 012/2008 Senado “Por medio del cual se modifican o adicionan unos artículos de la Constitución Política de Colombia” (Reforma Política), el cual fue aprobado y promulgado como Acto Legislativo No. 01 de 2009, publicado en el Diario Oficial No. 47.410 de julio 14 de 2009.*

*“Revisado el Acto Legislativo 01 de 2009, se constató que la modificación del artículo 176 de la Constitución Política, propuesta por el proyecto de Acto Legislativo No. 129/2008 Cámara, no fue aprobada por las cámaras legislativas”<sup>11</sup>. (Subrayas fuera de texto)*

El hecho de no haberse tramitado<sup>12</sup> o aprobado el proyecto no impide a la Sala pronunciarse sobre la causal de pérdida de investidura invocada por el actor, pues de la normativa constitucional y legal de esta causal no se desprende que sea presupuesto del conflicto de intereses, que el trámite legislativo en que haya intervenido el Congresista, a pesar de su impedimento, culmine con la aprobación del proyecto o decisión.

El actor fundamenta la causal de violación del régimen de conflicto de intereses, en el artículo 286 de la Ley 5ª de 1992, por haber presentado el demandado el proyecto de acto legislativo 129/2008, pese a tener impedimento en la medida en que resultarían afectados los intereses privados del congresista.

En el proyecto se proponía modificar el artículo 176 de la Constitución Política, así:

*PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NUMERO 129 DE 2008  
CAMARA*

*Por el cual se modifica el artículo 176 de la Constitución Política, para fortalecer la representación en el Congreso de la República de los colombianos residentes en el exterior.*

*El Congreso de Colombia  
DECRETA:*

*Artículo 1°. El artículo 176 de la Constitución Política quedará así:  
Artículo 176. La Cámara de Representantes se elegirá en circunscripciones territoriales, circunscripciones especiales y una circunscripción internacional.*

---

<sup>10</sup> En idéntico sentido obra certificación de la Jefe de Leyes del Senado de la República. (fl. 87).

<sup>11</sup> Folio 80

<sup>12</sup> No existe prueba en el expediente de que el proyecto radicado haya sido sometido a debate.

*Habrá dos representantes por cada circunscripción territorial y uno más por cada 365.000 habitantes o fracción mayor de 182.500 que tengan en exceso sobre los primeros 365.000.*

*Para la elección de Representantes a la Cámara, cada departamento y el Distrito Capital de Bogotá conformarán una circunscripción territorial.*

*La ley podrá establecer una circunscripción especial para asegurar la participación en la Cámara de Representantes de los grupos étnicos y de las minorías políticas.*

*Mediante esta circunscripción se podrán elegir hasta cuatro representantes.*

*Para los colombianos residentes en el exterior existirá una circunscripción internacional mediante la cual se elegirá por el sistema de distritos electorales uninominales y de conformidad con las normas electorales vigente tres (3) Representantes a la Cámara, así: Uno (1) por los colombianos residentes en Norteamérica, uno (1) por los colombianos residentes en Centro y Suramérica, y uno (1) por los colombianos residentes en el resto del mundo. En ella solo se contabilizarán los votos depositados fuera del territorio nacional por ciudadanos residentes en el exterior, quienes se podrán inscribir de manera permanente al censo electoral en los lugares que determine para el efecto el organismo electoral y sufragarán dentro y para el distrito electoral en que se encuentren.*

*Los aspirantes a ser elegidos por la Circunscripción Internacional, deberán haber residido legalmente en el distrito electoral que pretendan representar, un tiempo mínimo de tres (3) años continuos anteriores a la inscripción, en actividades distintas a la del servicio exterior de la República de Colombia.*

*Parágrafo 1º. A partir de 2014, la base para la asignación de las curules adicionales se ajustará en la misma proporción del crecimiento de la población nacional, de acuerdo con lo que determine el censo. Le corresponderá a la organización electoral ajustar la cifra para la asignación de curules.*

*PARAGRAFO 2º. Si como resultado de la aplicación de la fórmula contenida en el presente artículo, una circunscripción territorial pierde una o más curules, mantendrá las mismas que le correspondieron a 20 de julio de 2002.*

*PARAGRAFO 3º. La Cámara de Representantes, con cargo a su presupuesto, garantizará el desplazamiento de los Representantes por la Circunscripción Internacional a las regiones del mundo donde hubiesen sido elegidos, hasta dos veces por mes durante el período de sesiones ordinarias sin que ello implique ausentarse de las sesiones plenarias y de las comisiones a las que pertenezcan. Así mismo, proveerá todos los recursos que sean requeridos dentro y fuera del país, para una eficaz representación de los colombianos residentes en el exterior.*

*El representante elegido podrá disponer que parte de su Unidad de Trabajo Legislativo preste sus servicios en el exterior, atendiendo*

directamente a los ciudadanos colombianos residentes en el distrito electoral correspondiente.

Artículo 2º. El presente acto legislativo rige a partir de la fecha de su publicación y modifica, adiciona y suprime el párrafo transitorio del artículo 176 de la Constitución Política. (Subrayas fuera de texto)<sup>13</sup>

Las reformas planteadas tenían por finalidad (i) aumentar la representación de los ciudadanos residentes en el exterior en el Congreso, (ii) crear un sistema de distritos electorales uninominales (unipersonales), (iii) establecer la obligación de la Cámara de Representantes de garantizar, con cargo a su presupuesto, el desplazamiento de los representantes por la Circunscripción Internacional a las regiones del mundo donde hubieran sido elegidos y (iv) autorizar al representante elegido para disponer que algunos miembros de su UTL prestaran sus servicios en el exterior.

Según el artículo 374 de la Constitución<sup>14</sup>, esta podrá ser reformada por el Congreso, por una asamblea constituyente o por el pueblo mediante referendo. La Constitución establece en el artículo 375 quiénes tienen iniciativa para proponer actos legislativos<sup>15</sup> y su trámite en el Congreso, así:

**ARTICULO 375.** Podrán presentar proyectos de acto legislativo el Gobierno, diez miembros del Congreso, el veinte por ciento de los concejales o de los diputados y los ciudadanos en un número equivalente al menos, al cinco por ciento del censo electoral vigente.

*El trámite del proyecto tendrá lugar en dos períodos ordinarios y consecutivos. Aprobado en el primero de ellos por la mayoría de los asistentes, el proyecto será publicado por el Gobierno. En el segundo período la aprobación requerirá el voto de la mayoría de los miembros de cada Cámara.*

*En este segundo período sólo podrán debatirse iniciativas presentadas en el primero. (Subrayas fuera de texto)*

Así pues, la presentación del proyecto de reforma por el Representante demandado fue el ejercicio de una de las funciones del Congreso<sup>16</sup> y dentro de

---

<sup>13</sup> Los apartes subrayados son los que adiciona y modifica el proyecto de acto legislativo del artículo 176 de la Carta.

<sup>14</sup> Título XIII De la Reforma de la Constitución.

<sup>15</sup> El artículo 221 de la Ley 5ª/92 dispone que “Las normas expedidas por el Congreso que tengan por objeto modificar, reformar, adicionar o derogar los textos constitucionales, se denominan Actos Legislativos, y deberán cumplir el trámite señalado en la Constitución y en este Reglamento”.

<sup>16</sup> Artículos 114 C.P. y 6º numeral 1º de la Ley 5ª de 1992.

uno de los mecanismos establecidos para reformar la Constitución. Por tanto, es claro que el congresista demandado hizo uso de una facultad constitucional para proponer reformas a la Carta, por medio de un acto legislativo, sin que se observe que la norma constitucional transcrita establezca limitaciones en cuanto a las materias sobre las cuales pueden versar los proyectos de reforma de los miembros del Congreso<sup>17</sup>.

Ahora bien, teniendo cuenta que la causal invocada se analiza respecto de la participación del representante demandado en un proyecto de reforma constitucional, esta Corporación ha tenido la oportunidad de analizar la configuración del conflicto de intereses en los congresistas que intervienen en el trámite de actos legislativos que buscan reformar la conformación de partidos políticos y ha concluido que frente a este tipo específico de reformas no se configura un conflicto de intereses<sup>18</sup>, pero podría presentarse en casos particulares un conflicto de esta naturaleza. Esta conclusión ha sido fundamentada, así:

*“Estima la Sala que el caso sub examine guarda estrecha relación con el que se dilucidó en la providencia transcrita, respecto del tema del Referendo, habida consideración de que las circunstancias de las que eventualmente podrían derivar provecho los demandados son generales y comunes frente a las de cualquier ciudadano que en desarrollo del derecho constitucional fundamental consagrado en el artículo 40, numeral 3, de la Carta Política, puede constituir partidos, movimientos y agrupaciones políticas y beneficiarse de las prerrogativas previstas para esas instituciones, tales como el reconocimiento de la personería jurídica, la postulación de candidatos a cualquier cargo de elección popular, la financiación estatal y privada, etc. (artículos 3º, 9º y 12 a 17 de la Ley 130 de 1994).*

(...)

*Cabe igualmente advertir que debido al carácter eminentemente político y, por ende, de interés público y general, de las decisiones adoptadas en el Acto Legislativo núm. 1 de 2003, contentivo de los parágrafos en cuyo trámite intervinieron los demandados, no puede admitirse la prevalencia de un supuesto interés particular que obligue a la declaración de impedimento, pues en tal circunstancia podrían estar involucrados no solamente aquellos sino los demás Congresistas lo que, eventualmente,*

---

<sup>17</sup> Sobre la competencia reformadora de la Constitución, la Corte Constitucional ha señalado que “Al Congreso de la República le está vedado sustituir la Constitución, en forma total o parcial, permanente o transitoria. Por supuesto, le está prohibido reemplazar la Constitución de 1991 por una completamente nueva y diferente. Pero tampoco puede sustituir la Carta mediante un cambio parcial de tal magnitud que haga imposible, de manera permanente o transitoria, reconocer en la Constitución los elementos esenciales definitorios de su identidad originaria, lo cual no obsta para que el Congreso efectúe reformas importantes para adaptar la Carta a la evolución de la sociedad y responder a las expectativas de los ciudadanos”. C-1040 del 19 de octubre del 2005.

<sup>18</sup> Sentencia de 3 de agosto de 2004, Exp. PI-20013-01314, C.P. Dr. Gabriel E. Mendoza Martelo.

*afectaría el quórum requerido para emprender reformas de este tipo, lo cual, de contera, tornaría nugatorio el mandato conferido por el pueblo al órgano legislativo para el ejercicio cabal de sus competencias, viéndose sacrificado el interés general, ya que no existe la posibilidad de que este último sea reemplazado por Congresistas “ad hoc”. De manera que, frente a la dualidad planteada, en términos de que el Congreso ejerza sus indelegables competencias respecto del tema tratado en el aludido Acto Legislativo, o de que se declare impedido para hacerlo, con base en el eventual interés que pueda tener en el asunto, debe la Sala pronunciarse privilegiando la primera opción por ser la que mayor garantía ofrece al normal desenvolvimiento de la actividad legislativa.*

*Por lo demás, no sobra resaltar que la reforma política en general, incluyendo los párrafos transitorios controvertidos, necesariamente debió ser aprobada por la mayoría del Congreso, tanto en comisiones como en plenarias, durante las dos vueltas reglamentarias, de manera que dicho Acto Legislativo no puede estimarse como resultado exclusivo de la participación que en el trámite respectivo pudieron tener los demandados, cuyo eventual interés en el asunto, por lo mismo, no es distinto del eventual interés predicable de las mayorías del Congreso frente al ejercicio de competencias que le son propias.*

*Ello es así por cuanto todos los Congresistas que participaron en el trámite del proyecto de Acto Legislativo y, en particular, de los párrafos transitorios del artículo 2º, tenían la misma posibilidad que los demandados de acogerse a sus prescripciones. De modo que el interés con que todos actuaron era predicable de la integridad de los miembros de la Corporación y si ello, como lo sugiere el demandante, les generaba impedimento, tal reforma constitucional no se hubiese podido tramitar”<sup>19</sup>.*

Por su parte, la Corte Constitucional<sup>20</sup> al analizar los posibles vicios de procedimiento en que se incurrió en el trámite del Acto Legislativo No. 2 de 2004, concretamente frente al trámite y la forma en que se votaron los impedimentos manifestados por los congresistas y si en la decisión de cada uno de ellos podían participar quienes también se habían declarado impedidos por similares motivos, con apoyo en la jurisprudencia antes reseñada de esta Corporación, consideró que aunque la regla general es la improcedencia de conflictos de intereses con

---

<sup>19</sup> En esta sentencia se acogió la tesis expuesta, en la sentencia del 17 de octubre de 2000, Exp. AC-1116, C.P. Dr. Mario Alario Méndez, oportunidad en la que se discutió la posible configuración de un conflicto de intereses en los congresistas que tramitaron el proyecto de ley 261 de 2.000, radicado por el Gobierno Nacional y “por la cual se convoca al pueblo soberano de Colombia a un referendo constitucional”, en cuyo artículo 17, incisos primero y segundo, se dispuso convocar a elecciones generales de senadores y representantes el 29 de octubre de 2.000 para integrar un nuevo Congreso de la República que se instalaría el 1 de diciembre de 2.000 y que el actual entraría en receso y solo podría reunirse por convocatoria del Presidente de la República para el ejercicio de sus facultades constitucionales. En esta oportunidad se precisó que: “No hay impedimento, entonces, para participar en la discusión y votación de los asuntos a cargo del Congreso, cuando las circunstancias de que derivarían provecho los congresistas sean generales y comunes por igual a todos ellos”.

<sup>20</sup> C-1040 del 19 de octubre del 2005. En esta oportunidad la Corte Constitucional realizó el control de constitucionalidad respecto del Acto Legislativo No. 02 de 2004 “Por el cual se reforman algunos artículos de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones”.

motivo del trámite de una *reforma constitucional*, en casos excepcionales puede existir un interés privado en cabeza del congresista, *pero para ello deben demostrarse que los beneficios o perjuicios que se derivan de la reforma constitucional, puedan llegar a ser de naturaleza directa, inmediata y extraordinaria*<sup>21</sup>. Esta conclusión ha sido fundamentada en las siguientes razones:

*“En primer lugar, porque como se explicó con anterioridad, para que exista un conflicto de intereses, es necesario demostrar que la participación del congresista en el trámite legislativo le reporta un beneficio particular, directo e inmediato (Ley 5ª de 1992, art. 286). De manera que pueda confrontarse el interés general al cual se encuentra obligado por razón de sus funciones, y el interés particular o privado que pretende obtener con su participación en el proceso legislativo, logrando con ello una posición especial de desigualdad no sólo en relación con los demás parlamentarios sino frente a todos los ciudadanos en general. **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***<sup>22</sup>.

*En segundo término, porque 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. En estos temas fundamentales para la actividad política, todos los congresistas tienen algún interés político, a favor o en contra de un cambio, lo mismo que cualquiera de los candidatos que les siguen en la lista de elegidos al Congreso. Aplicar entonces las reglas del conflicto de intereses a una reforma constitucional por razón del móvil político que envuelve su trámite, como ocurre con el acto legislativo sometido a revisión, implicaría en la práctica enervar el poder de reforma reconocido al Congreso de la República en la Constitución, contrariando el principio de la no intangibilidad de sus disposiciones, en los términos previstos en esta providencia.*

*En tercer lugar, porque (...), para que exista un conflicto de intereses en la votación y deliberación de dicha reforma constitucional, como ocurre con la mayoría de ellas, es necesario que se surtan varios hechos*

<sup>21</sup> En esta sentencia la Corte Constitucional analizó la demanda contra el Acto Legislativo No. 2 de 2004 “Por el cual se reforman algunos artículos de la Constitución Política de Colombia y se dictan otras disposiciones”, con el que se introdujo la reelección presidencial.

<sup>22</sup> Véase, al respecto, Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 3 de agosto de 2004, Consejero Ponente: Gabriel Eduardo Mendoza Martelo. Radicación número: 11001-03-15-000-2003-1314-01 (PI).

difícilmente anticipables y de los cuales depende que la reforma en realidad tenga incidencia sobre la vida de un congresista o de sus familiares, como por ejemplo, que se profieran las leyes que la desarrollan, que se surta la aplicación de la misma, o que se adopten las decisiones políticas que conduzcan a poner en riesgo la objetividad y transparencia de un congresista; circunstancias que, entre otras, impiden calificar el interés de un parlamentario como directo e inmediato, y por ello, constitutivo de conflicto de intereses”.

Por consiguiente, tanto los criterios jurisprudenciales de la Corte Constitucional como de esta Corporación, no permiten establecer una regla general e incondicional, en el sentido de afirmar que en los trámites de reformas constitucionales no hay lugar a la configuración de un conflicto de intereses, entonces, será necesario analizar, en cada caso concreto, las circunstancias personales del congresista frente a la reforma que se somete a su consideración o, como en este caso, la iniciativa de reforma.

En estas condiciones, teniendo en cuenta los presupuestos que la jurisprudencia de esta Corporación ha indicado para que se configure la causal de pérdida de investidura por violación al régimen de conflicto de intereses, en el asunto en estudio, no se observa que el proyecto de reforma al artículo 176 de la Constitución, de haber sido aprobada, hubiera representado para el congresista demandado un beneficio o interés *directo, particular y real* por las siguientes razones:

En primer término, no existe en este caso un interés *particular* porque la reforma propuesta por el demandado sería aplicable a *todos* los ciudadanos que participaran en las elecciones para ser representantes a la cámara por la circunscripción internacional y que, además, resultaran elegidos. Además, no generaría a su favor una posición de desigualdad frente a los demás congresistas o ciudadanos.

Por otra parte, no se configura un beneficio *directo* porque para la aplicación de la reforma, tendrían que expedirse reglamentaciones por diferentes autoridades a través de las cuales se regulara lo relacionado con las circunscripciones electorales, los pagos de los tiquetes aéreos para los Representantes elegidos y de los sueldos de los miembros de las UTL que prestarían eventualmente sus servicios en el exterior. En todo caso, el pago de gastos de transporte, los viáticos y el pago de la UTL no pueden verse como beneficios directos a favor de los

congresistas, pues son gastos que pretenden solventar el funcionamiento de la curul y no van dirigidos a aumentar el patrimonio del congresista.

Además, es claro que la reforma constitucional, tal y como fue presentada, no tendría aplicación para el período constitucional 2006-2010 para el que fue elegido el Representante Vives Henríquez, sino para los períodos posteriores, o sea que, para que le fuera aplicable al demandado este tendría que presentarse nuevamente a los siguientes comicios electorales, evento incierto que descarta un provecho *real y directo*.

Incluso en la hipótesis de que el demandado volviera a presentarse como candidato por la circunscripción internacional, con las reglas planteadas en el proyecto de reforma, el alegado beneficio se trasladaría a un plano puramente eventual, porque dependería de aspectos que escapan a su control, como el apoyo de los votantes. Tampoco es lógico afirmar que el señor Vives Henríquez contaría con los mismos votos que obtuvo en el distrito electoral de Norteamérica cuando fue elegido para el período 2006-2010 y, por ello, que tenga una ventaja frente a otros candidatos.

Por último, esta Corporación también ha analizado como presupuesto para la configuración de la causal en estudio, que el interés sea actual. Sobre este punto debe precisarse que si bien el demandado tiene un interés en la medida en que representa la circunscripción que pretendía reformar, ese solo hecho no hace que el conflicto de intereses sea actual porque la pretendida reforma entraría a regir para el futuro y así quisiera ser elegido ello no depende de su voluntad sino del electorado. De lo contrario, ningún congresista podría participar de reformas políticas y electorales, tales como las de 2003 y 2009, porque estarían impedidos. En tales condiciones, resulta evidente que el supuesto interés planteado por el actor no encaja en la causal invocada, que exige la existencia de un interés directo, particular o concreto y específico de tipo privado, que no aparece en este caso.

Las anteriores razones son suficientes para concluir que la acusación contra el demandado no tiene sustento.

Ahora bien, el Ministerio Público sostiene que el conflicto de intereses se presenta únicamente cuando el congresista participa en las etapas de debate y votación de

los asuntos sometidos a su consideración, sin que el artículo 286 de la Ley 5ª de 1992 haya indicado que el conflicto de interés también se configura, como en este caso, en la etapa de presentación de un proyecto o iniciativa legislativa.

La Sala observa que tal tesis permitiría sostener que quien está impedido para debatir o votar no tendría impedimento para proponer, lo que resultaría contrario al interés supremo y constitucional que da sustento a la existencia del conflicto de intereses, desarrollado por la Ley 5ª de 1992, que tiene por finalidad que todas las actuaciones de los miembros del congreso se realicen consultando la justicia y el bien común y dentro de cánones estrictos de probidad y transparencia.

No cabe duda que el congresista que presenta un proyecto de ley o de reforma, en ejercicio de sus funciones, plasma en su iniciativa o en la exposición de motivos, argumentos favorables para su aprobación. Entonces, puede ocurrir que el trámite del proyecto resulte influido por los intereses personales del congresista, quien, de acuerdo con la tesis que se analiza, podría declararse impedido para su discusión y aprobación, lo cual no evitaría que en la práctica el proyecto, que podría convertirse en ley, contenga los beneficios directos y personales que se persiguen con su aprobación, a pesar de que el congresista haya acatado lo dispuesto en el artículo 286 de la Ley 5ª de 1995, en su tenor literal.

Desde esta perspectiva, es claro que el conflicto de intereses puede surgir con el ejercicio de la iniciativa legislativa, sin que ello constituya una aplicación extensiva de la causal, pues el espíritu del conflicto de intereses es que el congresista no sobreponga su interés particular en detrimento del interés general, lo cual debe ser observado en cualquiera de las funciones que les han sido asignadas a los congresistas por la Constitución y por la ley, entre ellas, la de presentar proyectos de ley, reformas legislativas o constitucionales, incluidas las distintas etapas de los procedimientos pertinentes a esos actos.

La situación de conflicto de interés puede presentarse en cualquier asunto o materia de conocimiento de los congresistas<sup>23</sup>, por esta razón, ha dicho la Sala<sup>24</sup> que debe analizarse cada caso específico, para determinar si las particulares

---

<sup>23</sup> Los miembros del Congreso tienen otras funciones de naturaleza administrativa, electoral, judicial, de control político y fiscal, atribuidas por la Constitución y la ley. Sentencia de 10 de noviembre de 2001, Exp. PI-0130, C.P. Dr. German Rodríguez Villamizar

<sup>24</sup> Sentencia de 17 de octubre de 2000, Exp. AC-11116, C.P. Dr. Mario Alario Méndez.

circunstancias del congresista, su cónyuge o compañero o compañera permanente, o sus parientes, o socios, se contraponen con el interés general.

En tales condiciones, no puede aceptarse que los únicos eventos en que puede surgir el alegado conflicto sean al momento de la discusión y votación de determinado asunto, porque de una parte, se reitera, la imparcialidad y el interés general son principios superiores que deben regir la actuación del congresista en *todos* los actos del ejercicio de su investidura. Y de otra parte, la declaración de impedimento<sup>25</sup> se exige del congresista para *conocer* y participar de los asuntos sometidos a su consideración, cuando se observe un conflicto de intereses, es decir, que su análisis no se limita a la votación y aprobación sino a todas las actuaciones de las que haga parte en ejercicio de sus funciones<sup>26</sup>.

### **Temeridad**

El demandado solicitó en la contestación de la demanda que se impongan al actor y a su apoderado las sanciones a que haya lugar, por haber interpuesto la acción sin sustento probatorio, lo que lesiona sus derechos a la dignidad humana y al buen nombre, así como, su credibilidad frente a sus electores.

El artículo 13 de la Ley 144 de 1994 establece la posibilidad de declarar la temeridad de la solicitud de pérdida de la investidura. Al respecto el artículo 74 del Código de Procedimiento Civil enumera los casos en que se considera que ha existido temeridad o mala fe, por parte de los apoderados, así:

- 1. Cuando sea manifiesta la carencia de fundamento legal de la demanda, excepción, recurso, oposición, incidente o trámite especial que haya sustituido a éste.*
- 2. Cuando a sabiendas se aleguen hechos contrarios a la realidad.*
- 3. Cuando se utilice el proceso, incidente, trámite especial que haya sustituido a éste o recurso, para fines claramente ilegales o con propósitos dolosos o fraudulentos.*
- 4. Cuando se obstruya la práctica de pruebas.*

---

<sup>25</sup> Como mecanismo legal que busca precaver el conflicto de intereses.

<sup>26</sup> Ley 5ª de 1992. Artículo 291. DECLARACION 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.

*5. Cuando por cualquier otro medio se entorpezca reiteradamente el desarrollo normal del proceso.*

La Sala no encuentra en la actuación de la parte actora una conducta irregular que encuadre dentro de las previstas en la ley, y si bien la solicitud de pérdida de la investidura no tuvo prosperidad esta sola circunstancia no configura temeridad.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, administrando justicia, en nombre de la República y por autoridad de la ley,

**F A L L A:**

1. **DENIEGASE** la pérdida de la investidura que como Representante a la Cámara por la circunscripción internacional ostenta el señor MANUEL JOSE VIVES HENRIQUEZ, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

2. Comuníquese lo dispuesto en esta sentencia a la Mesa Directiva de la Cámara de Representantes, a la Presidencia del Consejo Nacional Electoral y al Ministro del Interior, para lo de su cargo.

Cópiese, notifíquese, comuníquese y cúmplase.

La anterior providencia fue discutida y aprobada en la sesión de la fecha.

**MAURICIO FAJARDO GOMEZ**  
Presidente

**GLADYS AGUDELO ORDOÑEZ (E)**

**VICTOR HERNANDO ALVARADO ARDILA**

**GERARDO ARENAS MONSALVE**

**HUGO FERNANDO BASTIDAS BARCENAS**

**MARTHA TERESA BRICEÑO DE VALENCIA**

**SUSANA BUITRAGO VALENCIA**  
Ausente con excusa

**RUTH STELLA CORREA PALACIO**

**ENRIQUE GIL BOTERO**

**GUSTAVO EDUARDO GOMEZ ARANGUREN**

**WILLIAM GIRALDO GIRALDO**

**MARIA NOHEMI HERNANDEZ PINZON**

**FILEMON JIMENEZ OCHOA**

**CARMEN TERESA ORTIZ DE RODRIGUEZ**

**RAFAEL E. OSTAU DE LAFONT PIANETA**

**BERTHA LUCIA RAMIREZ DE PAEZ**

**MARIA CLAUDIA ROJAS LASSO**

**MAURICIO TORRES CUERVO**

**ALFONSO VARGAS RINCON**

**MARCO ANTONIO VELILLA MORENO**

**LUIS RAFAEL VERGARA QUINTERO**