

Sentencia C-302/21

CONCEPTO DE VIOLACION EN DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Exigencias argumentativas

CONCEPTO DE VIOLACION EN DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Razones claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Cumple con los requisitos de aptitud sustantiva

SERVIDOR PUBLICO-Al servicio del Estado y la comunidad

PREVALENCIA DEL INTERES GENERAL-Criterio determinante de las decisiones públicas

CONFLICTO DE INTERESES-Jurisprudencia del Consejo de Estado

(...) son entonces varios los elementos que, de conformidad con la jurisprudencia del Consejo de Estado, caracterizan la institución del conflicto de intereses: i) es una excepción a la inmunidad de los congresistas (artículo 185 de la CP); ii) es un concepto jurídico indeterminado que, en principio, impide establecer reglas generales aplicables a todos los casos; iii) aquel surge cuando el congresista o sus parientes, en los grados señalados en la ley, tienen un interés particular, actual y directo en un asunto puesto a su consideración, el cual, por esta misma razón, es antagónico al interés general que debe buscar y preservar la investidura del cargo; y iv) si el congresista está inmerso en un conflicto de intereses, deberá declararse impedido, con el fin de cumplir con el mandato constitucional contenido en el artículo 182 de la Carta.

IMPEDIMENTO POR CONFLICTO DE INTERESES DE CONGRESISTA-Jurisprudencia de la Corte Constitucional

REGIMEN DE CONFLICTO DE INTERESES-Finalidad

En suma, una lectura sistemática de la Constitución permite considerar que la institución del conflicto de intereses busca garantizar que los congresistas actúen siempre en procura del interés general, la justicia y el bien común (artículos 1, 133 y 182 de la CP). De ahí que el régimen de conflictos de interés pretenda la realización de esos principios constitucionales y

de otros como el principio democrático. Esto es así, en la medida en que ante la concurrencia antagónica del interés privado o particular y el interés general, la Carta le impone al congresista el deber de inhibirse de participar en el trámite y decisión de los asuntos sometidos a su consideración, con el fin salvaguardar los mencionados principios constitucionales.

FINANCIACION DE CAMPAÑAS POLITICAS-Regulación

FINANCIACION DE CAMPAÑAS ELECTORALES-Sistema mixto o combinado de fuentes

SISTEMA DE FINANCIACION DE PARTIDOS Y MOVIMIENTOS POLITICOS-Jurisprudencia constitucional

En síntesis, la jurisprudencia ha reiterado de manera pacífica y uniforme la trascendencia constitucional de la financiación estatal de los partidos y de las campañas electores. Esta tiene un valor fundamental para proteger el sistema democrático en su conjunto, la prevalencia del interés general, los principios de participación, igualdad, transparencia y pluralismo político y la voluntad real de los electores. Lo anterior, porque otorga un mínimo de garantías económicas para el adecuado desarrollo del proceso electoral y, con ello, contribuye a garantizar la igualdad entre las diversas opciones de poder. Ahora bien, aunque la Constitución autoriza la financiación privada, en la medida en que el Estado «no puede y no debe hacerse cargo de todo el costo de la actividad política» y que aquella constituye una forma válida de participación y manifestación de intereses políticos, dicho tipo de financiación no está exento de riesgos. Por esto, en cumplimiento de varios mandatos constitucionales, le corresponde al Congreso establecer límites adecuados que conjuren esos peligros, en particular, la injerencia ilegítima o desproporcionada de los grupos económicos y de los intereses particulares sobre las elecciones y el ejercicio de la representación política.

FINANCIACION PRIVADA DE PARTIDOS Y CAMPAÑAS ELECTORALES-Riesgos

DEMOCRACIA PARTICIPATIVA Y SOBERANIA POPULAR-Ejes definitorios de la Constitución

PARTIDOS Y MOVIMIENTOS POLITICOS-Finalidades

FINANCIACION PRIVADA DE CAMPAÑAS ELECTORALES DE AGRUPACIONES POLITICAS-Fines e importancia de su limitación/FINANCIACION PRIVADA DE PARTIDOS Y CAMPAÑAS

ELECTORALES-Necesidad de fortalecer el régimen de conflicto de intereses

Sobre este punto, se debe insistir en que la financiación privada de las campañas es una forma legítima de participación y expresión de intereses políticos, mas no un mecanismo antidemocrático para permitir que los sectores económicos puedan injerir sobre las elecciones o dominar los cuerpos colegiados de elección popular (artículo 109 de la CP). Desde la perspectiva constitucional, aceptar lo contrario implicaría asumir que las personas que no realizan donaciones a las campañas electorales no tienen representación en el Congreso de la República y que las contribuciones económicas a las mismas obran como una suerte de sustituto del voto y de los pilares de la democracia participativa. Esta es una razón adicional, a aquellas que se expusieron en las consideraciones de esta sentencia, por la cual el fortalecimiento del régimen de los conflictos de intereses, en lo que tiene que ver con la financiación privada de campañas, constituye una forma de conjurar los riesgos de este tipo de financiación para el sistema democrático.

Referencia: expediente D-14.045.

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

Demandantes: Reinaldo Villalba Vargas, Armando Novoa García, Yéssika Hoyos Morales y Juan David Romero Preciado.

Magistrada Sustanciadora:

CRISTINA PARDO SCHLESINGER.

Bogotá, D. C., nueve (9) de septiembre de dos mil veintiuno (2021).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en virtud de sus atribuciones constitucionales y de conformidad con el procedimiento establecido en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente:

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

1. La ciudadana Yéssika Hoyos Morales y los ciudadanos Reinaldo Villalba Vargas, Armando Novoa García y Juan David Romero Preciado presentaron acción pública de inconstitucionalidad contra el literal e) del artículo 1 de la Ley 2003 de 2019, por vulnerar los artículos 1, 2, 3, 40, 93, 107, 109, 123, 133, 151 y 182 de la Constitución.

1. Mediante Auto del 30 de noviembre de 2020, el despacho de la magistrada ponente admitió la demanda, por la presunta violación de los artículos 1, 2, 3, 40, 107, 109, 123 y 133 de la Constitución. Sin embargo, no admitió a trámite el libelo respecto del supuesto quebrantamiento de los artículos 93 y 151 superiores, al constatar el incumplimiento de la exigencia establecida en el numeral 3 del artículo 2 del Decreto 2067 de 1991.

1. En consecuencia, ordenó comunicar la iniciación del proceso al Presidente de la República, al Congreso de la República y al Ministerio del Interior. Igualmente, ordenó fijar en lista el proceso e invitó a intervenir en el mismo a diferentes instituciones públicas y privadas². Por último, dispuso correr traslado al Procurador General de la Nación, para que rindiera concepto sobre el asunto.

1. El 7 de diciembre de 2020, los demandantes presentaron un escrito de corrección de la demanda. En este advirtieron que en la parte resolutive del Auto del 30 de noviembre del mismo año se omitió la admisión del cargo por la presunta transgresión del artículo 182 superior. Esto, a pesar de que dicho artículo fue ampliamente mencionado en la parte motiva de esa providencia y que el cargo satisface los requisitos exigidos en el Decreto 2067 de 1991 y la jurisprudencia constitucional para su admisión a trámite.

1. En consecuencia, por medio del Auto del 13 de enero de 2021, el despacho admitió la demanda por el desconocimiento del artículo 182 de la Constitución. Además, rechazó los

cargos formulados con fundamento en la violación de los artículos 93 y 151 de la Carta, dada la falta de corrección de los yerros encontrados. Contra esta decisión no se interpuso recurso de súplica.

1. En escrito dirigido a la Corte Constitucional el 26 de enero de 2021, la Procuradora General de la Nación, Margarita Cabello Blanco, manifestó su impedimento para rendir concepto sobre la constitucionalidad de la disposición demandada. Sostuvo que se encontraba incurso en la causal consistente en haber intervenido en la expedición de la norma acusada, por cuanto participó en su sanción gubernamental.

1. Por medio del Auto 049 del 11 de febrero siguiente, la Sala Plena aceptó el impedimento manifestado y ordenó correr traslado al Viceprocurador General de la Nación, para lo de su competencia.

1. Cumplidos los trámites constitucionales y legales pertinentes, la Sala Plena de la Corte Constitucional procede a decidir la demanda de la referencia.

II. NORMA DEMANDADA

1. El texto de la norma demandada, tal como fue publicado en el Diario Oficial n.º 51.142 del 19 de noviembre de 2019, es el siguiente (se subraya el literal acusado):

«LEY 2003 DE 2000

(noviembre 19)

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

DECRETA:

[...]

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

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

[...]

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

[...]

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

[...]».

III. LA DEMANDA

1. Los actores sostienen que el literal e) del artículo 1 de la Ley 2003 de 2019, que modificó el artículo 286 de la Ley 5 de 1992, vulnera los artículos 1, 2, 3, 40, 107, 109, 123, 133 y 182 de la Constitución. Fundamentan esta afirmación en los siguientes cargos:

1. Primer cargo: la norma impugnada desconoce el artículo 1 superior, el cual prescribe que Colombia es un Estado organizado en forma de República democrática y pluralista, fundada en la prevalencia del interés general; y el artículo 2 de la Carta, que establece que son fines esenciales del Estado servir a la comunidad, promover la prosperidad general y asegurar la vigencia de un orden justo.

1. El literal e) del artículo 1 de la Ley 2003 de 2019 establece que los congresistas no incurrir en un conflicto de intereses cuando participan, discuten o votan artículos de proyectos de ley o acto legislativo que traten sobre los sectores económicos de quienes fueron financiadores de su campaña electoral. En otras palabras, el precepto habilita a los legisladores a favorecer los intereses particulares de sus patrocinadores, mediante la aprobación de artículos de proyectos de ley o acto legislativo, sin que para el efecto deban declararse impedidos.

1. En este sentido, la disposición acusada reconoce abiertamente la relación que existe entre la iniciativa legislativa que beneficia a un sector económico y el congresista que fue financiado por ese sector. Esto no solo porque la incluye en la regulación del régimen de conflicto de intereses, sino, además, porque prevé que, en estos casos, el congresista debe informar por escrito que el artículo o proyecto beneficia los intereses de sus financiadores electorales. Sin embargo, no considera que tal relación genere un conflicto de intereses para el legislador.

1. De este modo, el literal e) del artículo 1 de la Ley 2003 de 2019 tolera que la actividad legislativa favorezca intereses privados, particularmente aquellos que son de utilidad para los financiadores de las campañas electorales. Esta habilitación quebranta el principio democrático como regla general para la toma de decisiones, por cuanto autoriza a los congresistas a aprobar proyectos de ley y de acto legislativo que no consulten el bien común, sino el bienestar privado de quienes patrocinaron económicamente la campaña electoral. En este sentido, la norma desconoce que el origen y el centro del debate legislativo es el pueblo y su bienestar, y no los financiadores de las campañas políticas y sus intereses.

1. Así mismo, infringe el carácter pluralista de la Constitución, toda vez que impide que el debate ideológico sea el que impere en la aprobación de iniciativas legislativas. Por el contrario, en franco desconocimiento de la Carta, la norma concede en dicho debate un lugar estelar a la satisfacción de intereses particulares.

1. Además, la disposición demandada vulnera el principio de prevalencia del interés general en el cual se funda el Estado y que constituye la base de la legitimidad de las autoridades públicas. Lo anterior es así porque promueve que tal interés ceda frente al interés privado de los sectores económicos que financian las campañas electorales al Congreso.

1. Sobre el particular, debe tenerse en cuenta que la jurisprudencia constitucional ha advertido sobre los peligros de la financiación privada de campañas políticas para el interés general³. La Corte ha indicado que tal financiación puede cooptar la actividad del elegido y vaciar la voluntad política, «la cual debe estar encaminada a la consecución del bien colectivo y del interés general»⁴.

1. Finalmente, el literal e) del artículo 1 de la Ley 2003 de 2019 vulnera los fines esenciales del Estado, como el servicio a la comunidad, la promoción de la prosperidad general y el aseguramiento de la vigencia de un orden justo. Así, en lugar de exigir que los legisladores satisfagan estos fines mediante su actividad, el literal acusado los faculta para participar en la aprobación de proyectos de ley y acto legislativo que benefician a los financiadores de sus campañas políticas y, por tanto, que fomenten la realización de intereses privados.

1. Segundo cargo: el literal e) del artículo 1 de la Ley 2003 de 2019 transgrede el artículo 3 de la Carta, que estatuye que la soberanía reside en el pueblo y que de él emana el poder público; y el artículo 40 de la Constitución, que reconoce el derecho fundamental a la representación política efectiva y, por tanto, a controlar a los representantes electos.

1. La norma demandada autoriza a los congresistas a actuar como «voceros de los grandes sectores económicos que financiaron su campaña electoral, en lugar ser voceros del pueblo en aquellos proyectos de ley o de acto legislativo que versen sobre dichos sectores»⁵. Esto

contradice la jurisprudencia constitucional, la cual ha señalado que en una democracia participativa como la colombiana, los representantes elegidos por el pueblo, en el cual reside la soberanía, «tienen el deber de ser voceros de la voluntad popular y acatar el mandato imperativo de sus electores»⁶. Así, para efectos de la discusión y aprobación de iniciativas legislativas, este mandato es desconocido por el literal acusado, pues «en lugar de proteger el vínculo representante – representando, [...] favorece el vínculo financiador – representante»⁷.

1. Adicionalmente, en el modelo de democracia participativa, la ciudadanía conserva el derecho a controlar a sus representantes, por cuanto la elección «no supone la transferencia de la soberanía popular, sino que los inviste de legitimidad para actuar como delegados del pueblo»⁸. Tratándose de los congresistas, la acción de pérdida de investidura es un mecanismo de control político al alcance de todos los ciudadanos para fiscalizar la actividad legislativa.

1. Por tanto, la disposición impugnada también quebranta la Constitución, porque impide que los votantes controlen a sus representantes en el Congreso mediante el ejercicio de la acción de pérdida de investidura, ya que este mecanismo, según lo estatuido en el artículo 183.1 de la Constitución, se activa por la violación de los regímenes de inhabilidades, incompatibilidades y conflicto de intereses. En el presente caso, la norma niega la existencia de tal conflicto, respecto de la participación, discusión y votación de proyectos de ley o de acto legislativo que benefician a los sectores económicos que financiaron la campaña política al Congreso. En esa medida, a pesar de la evidente existencia de un conflicto de intereses, la norma los faculta para aprobar tales proyectos, sin violar el mencionado régimen, lo que impide que los ciudadanos controlen la relación que existe entre los congresistas y sus financiadores mediante la citada acción judicial.

1. Tercer cargo: el literal e) del artículo 1 de la Ley 2003 de 2019 vulnera el artículo 123 de la Constitución, que dispone que los miembros de las corporaciones públicas son servidores

públicos que están al servicio del Estado y de la comunidad; y el artículo 133, que preceptúa que los miembros de los cuerpos colegiados de elección popular representan al pueblo y deberán actuar consultando la justicia y el bien común.

1. De acuerdo con las citadas normas constitucionales, los congresistas deben orientar sus actuaciones al bienestar de toda la sociedad, y no solo al de sus electores o financiadores. Uno de los medios de realización de este deber se concreta en los regímenes de inhabilidades, incompatibilidades y conflicto de intereses. Este último regula los supuestos de hecho en los que la actividad de los congresistas puede implicar la persecución de fines que satisfagan intereses diferentes al interés general y menoscabar el ejercicio de la función pública que los legisladores desempeñan.

1. La disposición cuestionada habilita a los congresistas a actuar, no al servicio de la comunidad o del bien común, como lo ordena la Constitución, sino de los sectores económicos que financiaron sus campañas electorales. Esto desconoce la existencia de un evidente conflicto de intereses —por la concurrencia antagónica del interés particular y el interés público— y pone a los legisladores al servicio de dichos sectores, para fomentar la realización de intereses privados, en lugar de promover la búsqueda del bien común.

1. Con ello, «el literal e) del artículo 1 de la Ley 2003 de 2019 permite la consolidación de factores que operan sobre la conciencia, igualdad, imparcialidad, independencia y libertad con la que este servidor público concurre al debate democrático»⁹.

1. Cuarto cargo: la norma acusada viola el artículo 182 de la Constitución, el cual establece que los congresistas deberán poner en conocimiento de la respectiva cámara las situaciones de «carácter moral o económico» que los inhiban para participar en el trámite de los asuntos sometidos a su consideración.

1. En abierta violación del precepto constitucional anterior, «la norma demandada regula justamente un situación económica que debería inhibir a los congresistas a participar en asuntos sometidos a su atención»¹⁰. A pesar de reconocer que sí existe un interés que vincula al congresista con el sector económico de su financiador, en la medida en que le exige al elegido dejar constancia escrita de tal situación, la disposición considera que esto no configura un conflicto de intereses y autoriza al congresista a participar, debatir y votar el proyecto de ley o de acto legislativo respectivo.

1. En este sentido, la norma omite que, en la actualidad, el financiamiento de campañas electorales, por parte de sectores económicos y empresas privadas, constituye una de las principales «prácticas de captura del Estado»¹¹ y, por tanto, de corrupción. Este tipo de captura busca materializar los propósitos particulares de dichos sectores y empresas, por medio de la aprobación de normas favorables a sus intereses. De ahí que, «el desconocimiento del conflicto de intereses que existe en una situación en la que el congresista vote iniciativas legislativas sobre el sector económico que lo financió constituye una situación en sí misma corrupta»¹².

1. Así, cuando la disposición pasa por alto que la financiación privada de campañas al Congreso de la República es una «situación económica» de aquellas a las que se refiere el artículo 182 superior, hace nugatorio «el fin del régimen de conflicto de intereses, que consiste en preservar el interés general y evitar la cooptación del Estado y la generación de beneficios privados para los congresistas»¹³.

1. Ahora bien, el literal impugnado dispone que el conflicto de intereses solo se configura cuando el proyecto de ley o de acto legislativo que beneficia al financiador de la campaña genere un beneficio particular, directo y actual para el congresista. No obstante, lo anterior no es suficiente para considerar que la medida es constitucional. Esto es así por cuanto no tiene en cuenta la complejidad de los intereses y de las relaciones que se tejen en el Congreso de la República y el compromiso y la deuda política que adquiere el congresista

con los financiadores de su campaña, en la medida en que estos le permitieron acceder a una curul.

1. Desde esta perspectiva, la norma también desconoce que es muy difícil que se cumpla la situación descrita por el literal demandado, es decir, que la norma objeto de aprobación genere un beneficio particular, directo y actual para el congresista, pues, en realidad, el beneficio que se genera solo es actual para el financiador y ulterior para el legislador.

1. En efecto, «la financiación de campañas tiene unos objetivos que, sin ser hipotéticos porque hacen parte de las razones por las que un privado decide financiar a un político, tampoco son directos, al menos en la manera como lo ha desarrollado el Consejo de Estado»¹⁴. Además, «los fines de la financiación privada de campañas tienen unos objetivos de corto, mediano y largo plazo, por lo que un congresista puede votar una iniciativa legislativa favoreciendo intereses de un financiador, afectado así el interés general, con una expectativa certera pero futura de continuar contando con el apoyo económico de determinado sector»¹⁵.

1. Quinto cargo: el literal e) del artículo 1 de la Ley 2003 de 2019 vulnera el artículo 107 de la Constitución, que dispone los deberes de los partidos y movimientos políticos y la obligación en cabeza de estos de actuar de conformidad con los principios de transparencia y moralidad; y el artículo 109, que establece que ningún tipo de financiación privada de campañas electorales podrá tener fines antidemocráticos.

1. La norma acusada es contraria a los principios constitucionales de moralidad y transparencia que rigen la actuación de los partidos o movimientos políticos, porque autoriza «la incorporación desmedida de intereses particulares en el debate democrático y la función pública»¹⁶.

1. Así, en lugar de fijar filtros que solucionen los problemas de corrupción que afectan los procesos electorales y que facilitan que la financiación privada de campañas materialice fines antidemocráticos, el literal impugnado «les da plena cabida en desatención de la función tuitiva de la figura jurídica del conflicto de interés»¹⁷. Esto «disminuye injustificadamente la figura del conflicto de interés, sin que haya razones propias del contexto social, del clima político de la sociedad colombiana o del ordenamiento jurídico que así lo avalen»¹⁸.

1. Igualmente, la disposición permite que la financiación privada de campañas realice fines antidemocráticos, porque autoriza a los legisladores a aprobar artículos de proyectos de ley o acto legislativo que no persigan el interés general, sino que beneficien a sus financiadores, sin incurrir en un conflicto de intereses. Tal habilitación incentiva el favorecimiento de intereses privados en la actividad legislativa y por ello atenta contra la democracia.

IV. INTERVENCIONES

1. Clínica Jurídica de Medio Ambiente y Salud Pública de la Facultad de Derecho de la Universidad de Los Andes

1. Los ciudadanos Silvia Catalina Quintero Torres y Juan Pablo Carbonell Muñoz, asesora y miembro de la Clínica Jurídica de Medio Ambiente y Salud Pública de la Facultad de Derecho de la Universidad de Los Andes, respectivamente, solicitan a la Corte que declare la inexequibilidad del literal e) del artículo 1 de la Ley 2003 de 2019.

1. Afirman que la norma acusada facilita una forma de «captura corporativa del Estado»¹⁹, porque permite que los congresistas voten iniciativas legislativas que favorezcan a sus financiadores. Esto es así, por cuanto con el patrocinio privado del sistema electoral, el sector privado obtiene beneficios específicos, a través del direccionamiento del trabajo de los legisladores. De este modo, aunque en Colombia la financiación privada de las campañas es

legal, este mecanismo «puede afectar dramáticamente a la consecución del interés general y los principios de participación, igualdad, transparencia y pluralismo político»²⁰.

1. Lo anterior se explica en el hecho de que la financiación privada de las campañas es una inversión a largo plazo que realiza el sector privado, que no guarda relación con la ideología y los principios que defienden los candidatos, sino con la protección de los intereses de los financiadores. Con ella se busca crear una relación de alto nivel que genere una deuda a favor de estos, incluso si los candidatos no consiguen una curul.

1. Es por esto que el supuesto fáctico del cual parte la norma resulta equivocado. En efecto, «es ingenuo pensar que solamente existe un conflicto [de interés] [...], cuando el beneficio es particular, directo y actual [para el congresista]»²¹. Esta previsión no es suficiente para contrarrestar los riesgos y limitar los alcances de las relaciones políticas y económicas que se construyen alrededor de la financiación privada de campañas electorales.

1. Ahora bien, la autorización para que los congresistas voten proyectos de ley y de acto legislativo que beneficien a sus patrocinadores y, por tanto, la limitación del régimen de conflicto de intereses, tiene dos consecuencias sobre el ordenamiento constitucional. La primera es que permite que el interés general que debe guiar el trabajo legislativo y la función pública que desempeñan los congresistas ceda ante el interés privado de los sectores económicos. Al respecto, no se debe olvidar que, justamente, dicho régimen busca garantizar la prevalencia del interés general. Y la segunda consiste en habilitar a los legisladores para que, en lugar de aprobar medidas y políticas públicas que satisfagan los fines esenciales del Estado, fomenten la realización de intereses privados.

1. Un ejemplo real de lo sostenido en precedencia es la influencia excesiva de los sectores económicos sobre el Congreso de la República, en la aprobación de medidas que beneficien la salud pública. Concretamente, son tres los casos que dan cuenta de esta situación:

i. El proceso político que culminó con la sanción de la Ley 1968 de 2019, por la cual se prohíbe el asbesto en razón de sus efectos cancerígenos, tardó más de doce años. Esto se debió fundamentalmente a la presión ejercida sobre el Congreso de la República por parte del sector empresarial de la construcción y las asociaciones promotoras de ese mineral.

i. A pesar de los efectos comprobados sobre la salud y de las advertencias de la Organización Mundial de la Salud (OMS), el Congreso no ha establecido un impuesto sobre las bebidas azucaradas. Varios partidos políticos se han opuesto a iniciativas con ese contenido. De acuerdo con la información disponible²², la industria de los alimentos realizó importantes donaciones a las campañas electorales al Senado y a la Cámara de Representantes en el 2018. Estas, en el caso de algunos partidos como el Conservador, representaron el 90% de las donaciones recibidas para la campaña a la Cámara de ese año.

i. Desde el 2017 se han presentado varios proyectos de ley para que se etiqueten los alimentos extraprocesados que tengan altos niveles de azúcar, grasa y sodio, con el objetivo de advertir a las personas sobre lo que están consumiendo. Todos los proyectos han sido archivados por tránsito de legislatura o durante el debate. Algunas «fuentes que consultó el portal Cero Sesenta [de la Universidad de Los Andes] afirmaron que Postobón ejerció presión sobre los congresistas para cambiar el texto original del proyecto»²³.

1. En los dos últimos casos, «[e]l conflicto de interés es entonces manifiesto: si los congresistas de estos partidos llegaran a apoyar cualquier proyecto de ley que perjudique los intereses del gremio [de los alimentos], este podría retirarles su financiación para futuros periodos electorales, de la cual dependen fuertemente»²⁴.

2. Corporación Transparencia por Colombia

1. El director ejecutivo de la Corporación Transparencia por Colombia, Gerardo Andrés

Hernández Montes, intervino en el presente proceso, con el fin de solicitar a la Corte que declare la inexecutable del literal e) del artículo 1 de la Ley 2003 de 2019.

1. Sostiene que el conflicto de intereses es un mecanismo que permite tramitar la contradicción que puede existir entre los intereses particulares y el interés general, para el ejercicio transparente e imparcial de funciones públicas. Cuando dicho mecanismo no se gestiona de manera adecuada o se limita en exceso, puede generar conductas corruptas, como el uso de un cargo público para la obtención de beneficios particulares y la «captura del Estado por intereses económicos»²⁵. Esto último ocurre si se permite que agentes privados legales intervengan en el trámite de aprobación de las leyes, con el propósito de obtener beneficios particulares.

1. En este contexto, el análisis de la figura del conflicto de intereses en el caso de los congresistas, derivado del financiamiento privado de campañas, debe considerar principalmente el beneficio potencial y futuro para el congresista y los beneficios que obtienen los financiadores. De ahí que resulte insuficiente lo establecido en el literal acusado, pues limita el conflicto de intereses de dos maneras: a la obtención de un beneficio particular, directo y actual para el congresista y al deber de dejar una constancia escrita, que no tiene ninguna consecuencia jurídica.

1. Y es que la financiación privada de las campañas electorales es un riesgo real a la independencia de los partidos y de los gobernantes. En Colombia, de acuerdo con los estudios realizados por la Corporación Transparencia por Colombia desde el 2011 hasta el 2019²⁶, las campañas y los partidos dependen de manera excesiva del financiamiento privado. Tales estudios han concluido que el patrimonio de los candidatos y sus familiares, así como los aportes de personas naturales y jurídicas, representan más del 80% de los ingresos totales de las campañas. Específicamente, en las elecciones legislativas de 2018, los aportes privados constituyeron aproximadamente el 46% de los ingresos de las campañas.

1. Lo anterior significa que sin el financiamiento privado, en Colombia es casi imposible realizar campañas políticas. Esto, a su vez, implica que existe un riesgo importante de que la defensa de intereses privados tenga un peso considerable en la actividad legislativa. No obstante, de conformidad con la norma acusada, dicha defensa no constituye un conflicto de intereses para el legislador, quien puede llevarla a cabo sin ningún tipo de limitación real o consecuencia.

1. Ahora bien, es preciso tener en cuenta que buena parte de la financiación privada de campañas electorales se surte a través de los partidos políticos. Sobre este punto, llama la atención el incremento exponencial de los aportes privados a los partidos políticos: «del año 2017 al año 2018, los aportes de personas naturales y jurídicas al funcionamiento de los partidos políticos aumentaron en un 500%»²⁷.

3. Corporación Colombiana de Padres y Madres “Red PaPaz”

1. La directora ejecutiva y representante legal de la Corporación Colombiana de Padres y Madres “Red PaPaz”, Carolina Piñeros Ospina, presentó los siguientes argumentos, con el fin de coadyuvar, «en calidad de amicus curiae», la demanda de la referencia.

1. Sostiene que los artículos 133, 182 y 183 de la Constitución son fundamentales para proteger el principio democrático y la prevalencia del interés general. En este sentido, forman parte de la «arquitectura constitucional»²⁸ que procura salvaguardar el proceso legislativo, para que este sirva a dicho interés. Esta arquitectura se podría afectar seriamente si el régimen de conflictos de interés considera que supuestos fácticos, como el que contiene la norma acusada, no representan un conflicto de intereses, a pesar de que es evidente que sí lo son. Lo anterior, en la medida en que permiten que la actividad del Congreso persiga la materialización de intereses privados.

1. En el caso de la disposición demandada, es claro que si bien la autorización a los legisladores para que participen, discutan y voten artículos de proyectos de ley y de acto legislativo que traten sobre los sectores económicos de los financiadores de sus campañas no genera un beneficio particular, directo y actual para los congresistas, sí provoca un provecho para el financiador. Este provecho «fortalece los lazos entre la empresa financiadora y el congresista, que se traduce muchas veces en mantener la financiación de las campañas electorales»²⁹. En este escenario, el congresista se enfrenta a una situación en la que debe escoger entre servir al interés general o favorecer al donante de su campaña, la cual hace evidente la existencia de un conflicto de intereses.

4. Global Health Advocacy Incubator (GHAi)

1. La directora del Programa de Políticas Ambientales del Global Health Advocacy Incubator, Holly Wong, solicitó a la Corte, en calidad de amicus curiae, que declare la inexecutable del literal e) del artículo 1 de la Ley 2003 de 2013.

1. Sostiene que, en un contexto mundial de lucha contra la corrupción y prevención de conflictos de interés en el diseño de políticas públicas, la decisión del presente caso es de «vital importancia no solo para Colombia sino para Latinoamérica e incluso a nivel global»³¹, porque podría «orientar futuras políticas y decisiones judiciales en otros países»³².

1. La interviniente afirma que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 7.3 de la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción³³, el Estado colombiano tiene el deber de adoptar medidas legislativas y administrativas «para aumentar la transparencia respecto de la financiación de candidaturas a cargos públicos electivos y, cuando proceda, respecto de la financiación de los partidos políticos». Esta obligación, la cual también se encuentra prevista en la Convención Interamericana contra la Corrupción³⁴, guarda relación con la promoción de la transparencia y la prevención de conflictos de interés (artículo 7.4 *ibidem*³⁵).

1. La falta de una regulación adecuada que prevenga conflictos de interés tiene un impacto directo en varios sectores, pero especialmente en el ámbito de la salud pública. Es así como los factores de riesgo de algunas enfermedades crónicas se asocian al consumo de sustancias como el tabaco, el alcohol, comestibles altos en grasa, azúcar y sodio, y bebidas endulzadas. Dichos factores se pueden reducir mediante políticas públicas que regulen su consumo y promoción. Aunque la OMS y la Organización Panamericana de la Salud (OPS) han efectuado recomendaciones a los Estados en esta materia, las grandes industrias que manufacturan estos productos han sido «muy eficientes»³⁶ a la hora de gestionar sus intereses en los espacios de toma de decisiones.

1. En este escenario, «emerge la riesgosa manifestación de lo que se conoce como captura corporativa. Este término puede entenderse como el control y/o influencia directa de los actores privados sobre los sistemas y recursos públicos»³⁷. Con su captura corporativa, el Estado se debilita en todos los niveles —«internacionales, nacionales y locales [...], normativos, fiscales y judiciales»³⁸— para favorecer con sus actuación a intereses privados.

1. Para interferir en los sistemas políticos, por ejemplo, la industria de productos comestibles ultraprocesados y bebidas endulzadas se ha valido de todo tipo de instrumentos: «lobby, influencia en los debates legislativos, acuerdos públicos y privados con los gobiernos, amenazas legales, utilización de puertas giratorias, desprestigio de las investigaciones académicas, entre otras»³⁹. En este sentido, la ineficiente regulación sobre los conflictos de intereses en el caso de la financiación de las campañas políticas, contenida en la norma demandada, permite que la industria de los alimentos presione abiertamente a los congresistas para que tomen decisiones que los benefician, en perjuicio del bien común.

1. Este problema ha sido reconocido por diferentes organizaciones internacionales como la

OMS y la Relatoría Especial sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos⁴⁰, las cuales han sugerido a los Estados que regulen el vínculo que mantienen con el sector privado que produce alimentos. «Recientemente, el Relator Especial sobre el derecho a la salud, en una declaración enfocada en la política de etiquetado frontal de alimentos ha resaltado que “la industria de alimentos y bebidas sigue oponiéndose enérgica y ampliamente a las normas de etiquetado frontal de advertencia. [...] La información errónea y la presión de la industria de alimentos y bebidas interfiere con los esfuerzos de los Estados por adoptar leyes, reglamentaciones y políticas de salud pública”»⁴¹. Por esto, países como Argentina y México han adoptado medidas para prevenir conflictos de interés en todo el ciclo de definición y ejecución de las políticas públicas en este ámbito.

1. La interferencia de las industrias del tabaco y de los alimentos ultraprocesados en los procesos políticos y legislativos, en particular mediante la financiación de campañas electorales, es especialmente preocupante, por los riesgos de esos productos para la salud. La OMS ha advertido sobre esta situación. En el caso de la industria del tabaco, lo anterior provocó que la OMS incluyera el artículo 5.3 en el Convenio Marco para el Control del Tabaco (CMCT), con el fin de que los Estados partes blindaran las políticas públicas de los intereses comerciales de esa industria. En las directrices elaboradas por la Conferencia de las Partes —órgano rector del CMCT—, se estableció que los Estados tienen el deber de fijar una política sobre la divulgación y gestión de los conflictos de intereses, que incluye una prohibición expresa, dirigida a los productores de tabaco, de contribuir financieramente a las campañas electorales, los partidos y los candidatos.

1. Adicionalmente, en el campo de las políticas y programas de nutrición, entre otras medidas, la OMS ha recomendado a los Estados que «[d]esarroll[en] e implement[en] marcos regulatorios y mecanismos con el objetivo de prevenir y gestionar conflictos de intereses de manera efectiva y adecuada, en protección del interés general y el bien público. Para ello, [deben] utilizar lenguaje normativo que no restrinja los mecanismos que abogan por la transparencia, la prevención de estos conflictos y el manejo de ellos cuando han ocurrido en

casos concretos»⁴².

5. Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional de la Facultad de Derecho de la Universidad Libre

1. El director del Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional de la Facultad de Derecho de la Universidad Libre, Kenneth Burbano Villamarín, y su coordinador, Javier Santander Díaz, solicitan a la Corte que declare la inexequibilidad del literal acusado.

1. Precisan que el principio democrático y, específicamente, la democracia representativa constituyen un pilar fundamental de la Carta Democrática Interamericana (CDI), en la medida en que son la base del Estado de derecho y de los regímenes constitucionales de los Estados miembros de la Organización de Estados Americanos (OEA)⁴³.

1. Ahora bien, tanto la Corte Constitucional como el Consejo de Estado se han referido a la importancia del régimen de los conflictos de intereses para proteger la democracia y la garantizar la prevalencia del interés general. De hecho, «su relevancia es tal dentro de “nuestro ordenamiento constitucional, que el régimen de conflicto de intereses de los congresistas fue instituido directamente por el constituyente”⁴⁴»⁴⁵ y que el artículo 183 superior prevé que la violación de dicho régimen da lugar a la aplicación de la sanción de pérdida de investidura.

1. En lo que concierne al caso que estudia la Sala Plena de la Corte Constitucional, es necesario considerar que el financiador de la campaña electoral forma parte del círculo de personas cercanas al congresista. En consecuencia, determinar, como lo hace la norma acusada, que esta situación no genera un conflicto de intereses para el congresista que participa y vota iniciativas que favorecen a ese financiador, «afecta la probidad, la transparencia y la imparcialidad que los miembros [del Congreso] deben conservar en la

función legislativa, en aras de garantizar la justicia, el bien común y el interés general»⁴⁶. Con esto, la disposición sometida a juicio de constitucionalidad permite que los intereses particulares de los sectores económicos prevalezcan en la toma de decisiones legislativas, lo cual resulta contrario a lo prescrito en los artículos 182 y 183 de la Carta.

6. Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad (Dejusticia)

1. El subdirector de Dejusticia, Mauricio Ariel Albarracín Caballero, y las investigadoras Diana Guarnizo Peralta, Mariluz Barragán González, Paula Alejandra Angarita Tovar y Jesús David Medina Carreño intervienen en el presente proceso para solicitar a la Corte que declare la inconstitucionalidad del literal e) del artículo 1 de la Ley 2003 de 2019.

1. Indican que el análisis sobre la financiación de los partidos y de las campañas electorales en los sistemas democráticos es un asunto fundamental para la gestión de lo público y la lucha contra la corrupción. De ahí la importancia de establecer reglas que regulen esa realidad y evidencien los intereses privados que pueden ejercer presión sobre la política.

1. Es así como, por ejemplo, en la base de datos de financiamiento político del International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA) consta que casi todos los 180 países estudiados cuentan con algún tipo de regulación sobre la materia⁴⁷. En este contexto, se debe precisar que aunque varios países tienen sistemas mixtos de financiación de la política en los que confluyen el financiamiento estatal y las contribuciones privadas, los Estados han procurado establecer límites y condiciones a estas últimas. Lo anterior, en la medida en que «la financiación política controlada de manera inadecuada es uno de los puntos de entrada más explotados por los intereses privados para influir indebidamente en las decisiones políticas»⁴⁸.

1. Por tanto, los ordenamientos jurídicos deben impedir que los funcionarios que puedan ser

sujetos de presiones por actores particulares participen en esas decisiones. En este sentido, lo cierto es que la regulación de los conflictos de intereses ha sido el camino escogido por la mayoría de países para alcanzar ese propósito y disminuir la vulnerabilidad de los legisladores a presiones externas.

1. Existen dos casos emblemáticos que reflejan la interferencia indebida del sector privado en la agenda legislativa: las bebidas azucaradas y el tabaco. Respecto del primero, en Colombia, en 2016, varios medios de comunicación informaron que un grupo de lobistas al servicio de la industria de los alimentos «influenciaron los votos de ciertos parlamentarios con la finalidad de conseguir el archivo de una propuesta que pretendía imponer un impuesto a las bebidas azucaradas como una medida de salud pública⁴⁹»⁵⁰. Esto coincide con el hecho de que la industria de los alimentos y sus empresas afines aportaron donaciones a cuatro de los principales partidos políticos del país para las elecciones de 2018. Después se conoció que el financiamiento privado de las campañas «provino de las mismas empresas que enviaron lobistas al Congreso para movilizar el rechazo al impuesto de las bebidas azucaradas⁵¹»⁵². Por su parte, la industria tabacalera lleva más de 50 años recorriendo el mismo camino. En países como Costa Rica, México y Ecuador, esa industria ha interferido en la expedición de leyes para controlar la publicidad del tabaco y la designación de áreas para fumadores.

V. CONCEPTO DEL VICEPROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

1. El Viceprocurador General de la Nación solicita a la Corte Constitucional que se declare inhibida para pronunciarse de fondo sobre la demanda de la referencia.

1. Para sustentar su solicitud, manifiesta que la demanda incumple los requisitos de certeza y suficiencia. Al respecto, explica que el literal e) del artículo 1 de la Ley 2003 de 2019 contiene dos normas. La primera establece que «[...] no hay conflicto de interés [...] || e) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo

que tratan sobre los sectores económicos de quienes fueron financiadores de su campaña siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual para el congresista». Y, la segunda, la cual prescribe que «El congresista deberá hacer saber por escrito que el artículo o proyecto beneficia a financiadores de su campaña. Dicha manifestación no requerirá discusión ni votación».

1. A su juicio, la «norma 1» no regula la «hipótesis extralegal» que fundamenta la demanda, es decir, la no configuración de un conflicto de intereses cuando el congresista participa, discute o vota iniciativas legislativas que generan un beneficio para los financiadores de su campaña electoral. En consecuencia, la demanda carece de certeza porque «los reproches planteados por los actores no se dirigen a cuestionar el contenido real de la norma [...], sino la denominada hipótesis extralegal»⁵³. Así, a diferencia de lo señalado por los actores, el literal e) de la Ley 2003 de 2019 «se centra» en preceptuar que sí se configura un conflicto de intereses cuando el proyecto normativo produce un beneficio particular, directo y actual para el congresista.

1. Por tanto, dado que la «norma 1» no desarrolla la «hipótesis extralegal», en este supuesto «corresponderá aplicar el régimen general de la materia, que le impone a los interesados la carga de verificar, en cada caso concreto, si se encuentran dados los presupuestos correspondientes para presentar un impedimento, formular una recusación o imponer una sanción, como la pérdida de investidura»⁵⁴.

1. Ahora bien, el hecho de que la «norma 2», valga decir, el segundo apartado del literal acusado, sí se refiera a los beneficios que el proyecto de ley o de acto legislativo pueda generar para el financiador de la campaña electoral, esto «no modifica el entendimiento de su primera parte (norma 1), ya que se trata de dos reglas jurídicas independientes con objetos distintos»⁵⁵.

1. En este sentido, «[p]ara la Procuraduría, una lectura distinta de la disposición que habilitara la actividad del congresista en beneficio de intereses particulares (como serían los de su financiador), y que lo apartara del interés general, la justicia y el bien común, constituiría un flagrante desconocimiento de la Constitución, lo cual claramente no fue la intención del Legislador»⁵⁶.

1. Finalmente, el Viceprocurador afirma que la demanda también incumple el requisito de suficiencia, en la medida en que, «al evidenciarse la lectura parcializada de la norma cuestionada presentada por los actores, la demanda pierde su poder de persuasión y no genera duda sobre la constitucionalidad de disposición acusada»⁵⁷.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

1. Competencia

1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 241, numeral 4, de la Constitución Política, la Corte Constitucional es competente para conocer y decidir definitivamente sobre la demanda de inconstitucionalidad de la referencia, comoquiera que se dirige contra una ley de la República.

2. Asunto previo. Análisis sobre la aptitud de la demanda⁵⁸

1. El Viceprocurador General de la Nación solicita que la Corte se declare inhibida para emitir pronunciamiento de fondo en el proceso de la referencia. Considera que la demanda no satisface los requisitos de certeza y suficiencia porque se sustenta en un contenido normativo que el literal impugnado no establece y, además, no genera una duda mínima sobre la constitucionalidad de la disposición.

1. En consecuencia, pasa la Sala a determinar si, en efecto, le corresponde proferir un fallo inhibitorio en atención a que la demanda incumple los requisitos anotados o si, por el

contrario, debe pronunciarse de fondo sobre los cargos.

1. La etapa de admisibilidad es el momento idóneo para que la Corte adelante el estudio sobre la aptitud de la demanda y verifique el cumplimiento de los requisitos que ha establecido la jurisprudencia para dar trámite a la acción de inconstitucionalidad. No obstante, la superación de esta fase no elimina la posibilidad de que, de encontrarse mérito para ello y al momento de proferir sentencia, la Sala Plena analice con mayor detenimiento y profundidad los cargos propuestos⁵⁹. Lo anterior, pues, en todo caso, la admisión de la demanda «responde a una valoración apenas sumaria de la acción»⁶⁰, que «no compromete ni define la competencia del pleno de la Corte»⁶¹ para decidir los asuntos puestos a su consideración en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales⁶².

1. Esta Corporación ha señalado amplia y reiteradamente los requisitos que debe cumplir la acción pública de inconstitucionalidad. Al respecto, y en relación con la exigencia contenida en el numeral 3 del artículo 2 del Decreto 2067 de 1991⁶³, a partir de la sentencia C-1052 de 2001, este Tribunal ha precisado que el concepto de la violación debe responder tres exigencias argumentativas: i) «el señalamiento de las normas constitucionales que consideren infringidas (art. 2, núm. 2, Decreto 2067 de 1991)»; ii) «la exposición del contenido normativo de las disposiciones constitucionales que riñe con las normas demandadas», y iii) la explicación de «las razones por las cuales los textos normativos demandados violan la Constitución».

1. Así mismo, en la citada sentencia, la Corte Constitucional sistematizó la jurisprudencia sobre la última exigencia descrita y precisó que las razones alegadas por el demandante para fundamentar la censura deben ser claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes⁶⁴.

1. En cuanto a la claridad de la demanda, la Corte indicó que implica para el accionante el

«deber de seguir un hilo conductor en la argumentación que permita al lector comprender el contenido de su demanda y las justificaciones en las que se basa». La certeza exige que la demanda recaiga sobre una «proposición jurídica real y existente», y no sobre una deducida o supuesta por el actor, pues el control de constitucionalidad «supone la confrontación del texto constitucional con una norma legal que tiene un contenido verificable a partir de la interpretación de su propio texto». Por su parte, la especificidad obliga a que la demanda formule por lo menos un cargo concreto contra la norma acusada, de manera que sea posible determinar si se presenta una confrontación real y objetiva entre el contenido de la ley y el texto de la Constitución Política, lo que supone dejar de lado argumentos «vagos, indeterminados, indirectos, abstractos y globales» que no tienen conexión con la norma demandada. La pertinencia, como atributo esencial de las razones expuestas al demandar una norma por inconstitucional, indica que «el reproche formulado por el peticionario debe ser de naturaleza constitucional», esto es, basado en la evaluación del contenido de una norma superior frente a la disposición impugnada, apartándose de sustentos «puramente legales y doctrinarios», simples análisis sobre la conveniencia de la norma o de argumentos relacionados con la indebida aplicación de la disposición en un caso específico. Por último, la suficiencia se refiere, por una parte, a «la exposición de todos los elementos de juicio (argumentativos y probatorios) necesarios para iniciar el estudio de constitucionalidad respecto del precepto objeto de reproche» y, por otra, a la exposición de argumentos que logren despertar «una duda mínima sobre la constitucionalidad de la norma impugnada» que haga necesario un pronunciamiento de la Corte.

1. Con fundamento en lo anterior, la Sala constata que, contrariamente a lo sostenido por el Viceprocurador General de la Nación, la demanda de la referencia sí satisface el requisito de certeza. Al respecto, observa que resulta equivocado considerar que la demanda se sustenta en un contenido normativo que el literal impugnado no establece.

1. En efecto, en primer lugar, los demandantes sostienen que la norma acusada dispone que el congresista que participe, discuta y vote artículos de proyectos de ley o de acto legislativo, que «trat[e]n sobre los sectores económicos de quienes fueron financiadores de su

campana», no incurrirá en un conflicto de intereses. De acuerdo con la transcripción que se realiza a continuación, esta comprensión del precepto demandado coincide exactamente con su tenor literal:

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

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

[...]

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

[...]

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

1. Ahora bien, es cierto que, en segundo lugar, los demandantes interpretan que mediante esta redacción, el literal e) del artículo 1 de la Ley 2003 de 2019 habilita a los congresistas para que puedan participar, discutir o votar artículos de un proyecto de ley o de acto legislativo que beneficien a los sectores económicos de quienes fueron financiadores de sus campañas electorales, sin que ello configure en ningún caso un conflicto de intereses.

1. Con base en los antecedentes legislativos de la norma demandada, más adelante la Sala demostrará que si bien esta no utiliza abiertamente el verbo beneficiar —en su lugar emplea el verbo tratar—, su finalidad sí es permitir que a través de la actividad legislativa, los legisladores puedan beneficiar a los financiadores de sus campañas, sin incurrir en un

conflicto de intereses. Como se verá, esta conclusión se fundamenta, por un lado, en las explicaciones ofrecidas por los ponentes y promotores de la iniciativa a lo largo del trámite legislativo sobre el alcance del literal y, por otro, en los términos en los cuales se desarrolló el debate en el Congreso.

1. Para la Corte, lo anterior pone en evidencia que la interpretación de la norma acusada es correcta, pues se sustenta en criterios históricos y teleológicos⁶⁵, los cuales responden a los antecedentes legislativos de la norma y a su finalidad. Por tanto, la demanda sí cumple el requisito de certeza. En esta medida, el libelo recae sobre una proposición jurídica real y existente, y no sobre una inventada por los actores. De ahí que se pueda confrontar el señalado contenido del literal e) del artículo 1 de la Ley 2003 de 2019 con las normas constitucionales que los demandantes estiman infringidas.

1. De otro lado, y en concordancia con lo que acaba de explicarse, es claro que la expresión «siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual para el congresista», prevista en el precepto acusado, no constituye el centro del literal e), como erradamente lo señala el Viceprocurador. Esto, por cuanto, en atención a su transcripción textual, precisamente aquel regula una de las seis circunstancias en las que «[p]ara todos los efectos se entiende que no hay conflicto de interés».

1. En este sentido, como lo indican los demandantes, tal locución solo introduce una suerte de excepción a la regla general, es decir, a la inexistencia de un conflicto de intereses en el supuesto fáctico que regula la primera parte del literal. En la demanda esta situación fue puesta de presente para indicar que tal salvedad es engañosa y no depura el conflicto de intereses, pues resulta casi imposible que una situación reúna las condiciones que la norma señala, según las definiciones que ofrece el propio artículo. Por ello, no es cierto que su inclusión en el literal permita considerar, a priori, que los demandantes hacen una interpretación desacertada de la norma.

1. Finalmente, la Sala encuentra que la demanda también cumple el requisito de suficiencia. En efecto, la exposición de los cargos admitidos a trámite aporta los elementos de juicio mínimos para iniciar el estudio de constitucionalidad. De igual modo, los argumentos desarrollados generan una duda sobre la constitucionalidad de la norma cuestionada, comoquiera que precisan la manera en que esta lesiona la prevalencia del interés general y el bien común.

3. Problema jurídico y esquema de solución

1. La demanda se dirige contra el literal e) del artículo 1 de la Ley 2003 de 2019, que modificó el artículo 286 de la Ley 5 de 1992, por la cual se expide el Reglamento del Congreso. Este artículo regula «el régimen de conflicto de interés de los congresistas» y determina las circunstancias en las que tal conflicto no tiene lugar.

1. Específicamente, el literal acusado establece una de dichas circunstancias: cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o de acto legislativo que «tratan sobre los sectores económicos de quienes fueron financiadores de su campaña». Al respecto, se reitera que la norma advierte que sí existirá un conflicto de intereses cuando la iniciativa legislativa respectiva genere «beneficio particular, directo y actual para el congresista».

1. En relación con la regla general, el precepto precisa que «[e]l congresista deberá hacer saber por escrito que el artículo o proyecto beneficia a financiadores de su campaña» y que «[d]icha manifestación no requerirá discusión ni votación».

1. Los demandantes sostienen que la norma impugnada, al disponer que un congresista no

incurrir en un conflicto de intereses cuando participa, discute o vota proyectos de ley o de acto legislativo que traten sobre los financiadores de su campaña, vulnera el ordenamiento constitucional.

1. Fundamentan esta afirmación en cinco razones. La primera, porque autoriza a los congresistas a aprobar proyectos de ley y de acto legislativo que no consulten el bien común y el interés general, sino el bienestar y los intereses privados de quienes financiaron su campaña electoral (artículos 1 y 2 de la CP). La segunda, por cuanto habilita a los legisladores a actuar como voceros de los sectores económicos que patrocinaron su campaña, en lugar de actuar como voceros del pueblo, e impide que los votantes controlen la relación entre sus representantes y los financiadores privados de las campañas (artículos 3 y 40 de la CP). La tercera, la norma ignora que los congresistas, en razón de su condición de servidores públicos, están al servicio del Estado y de la comunidad, y no de sus financiadores, y deben actuar consultando el bien común (artículos 123 y 133 de la CP). La cuarta, determina que no existe conflicto de intereses frente a una «situación de carácter económico» —el compromiso y la deuda política que adquiere el congresista con los financiadores privados de su campaña—, que claramente impide que el elegido participe en el debate y vote con imparcialidad (artículo 182 de la CP). Y, finalmente, porque facilita que la financiación privada de campañas electorales no atienda los principios de transparencia y moralidad y materialice fines antidemocráticos (artículos 107 y 109 de la CP).

1. Todas las intervenciones concuerdan con los argumentos expuestos en la demanda. Adicionalmente, advierten sobre la necesidad de analizar varios elementos, para efectos de decidir sobre la constitucionalidad de la disposición. Así, ponen de presente los riesgos que implica el debilitamiento del régimen de conflicto de intereses, mediante medidas como la acusada, para la lucha contra la corrupción. También destacan la dependencia excesiva de la financiación privada de las campañas electorales y, por tanto, la influencia y presión constante que ejercen los sectores económicos sobre la actividad legislativa («captura del Estado»). Igualmente, reparan en la insuficiencia de las previsiones que contiene la norma —la configuración del conflicto de intereses solo cuando el beneficio sea particular, directo y

actual para el congresista y la exigencia de dejar una constancia escrita en la que el congresista indique que la iniciativa beneficia a sus financiadores—, para garantizar el cumplimiento de los fines que persigue el régimen de conflicto de intereses. Por último, ponen de presente los efectos nocivos que ha provocado la influencia desmedida de la industria tabacalera y de los alimentos ultraprocesados sobre la actividad legislativa.

1. Aunque los cargos admitidos a trámite son diferenciables entre sí, por estar fundados en contenidos normativos diversos de la Constitución, tienen un elemento en común: el presunto desconocimiento de los fines superiores que debe perseguir la actividad legislativa, particularmente la satisfacción del interés general y el bien común, mediante la habilitación a los congresistas para que discutan y voten iniciativas que traten sobre los sectores económicos de los cuales forman parte los financiadores de sus campañas. Al respecto, la Corte constata que este elemento es transversal en la demanda y en las intervenciones recibidas durante el trámite del proceso. En efecto, los argumentos adicionales, como por ejemplo la presunta imposibilidad para los electores de controlar la relación entre sus representantes y los financiadores privados de las campañas, y los riesgos generales de este tipo de financiación para el sistema democrático, en realidad solo ponen en evidencia los efectos de la norma demandada o refuerzan el planteamiento general desde otras perspectivas.

1. Por ello, la Sala considera que el elemento común anotado constituye, de manera esencial, el problema jurídico que debe responder en esta oportunidad. En consecuencia, la Corte deberá dar respuesta al siguiente interrogante: ¿el literal e) del artículo 1 de la Ley 2003 de 2019, que modificó el artículo 286 de la Ley 5 de 1992, vulnera los artículos 1, 2, 3, 40, 107, 109, 123, 133 y 182 de la Constitución, en la medida en que desconoce los fines y propósitos superiores que debe perseguir la actividad legislativa, particularmente la satisfacción del interés general y el bien común, al establecer que el congresista que participe, discuta y vote artículos de proyectos de ley o de acto legislativo, que «trat[e]n sobre los sectores económicos de quienes fueron financiadores de su campaña», no incurrirá en un conflicto de intereses?

1. Para resolver este cuestionamiento, en primer lugar, la Corte se pronunciará sobre el fundamento constitucional, legal y jurisprudencial del régimen de conflicto de intereses de los congresistas. En este apartado, hará especial énfasis en los fines constitucionales que persigue dicho régimen (4.1.), así como en la jurisprudencia del Consejo de Estado (4.2.) y de la Corte Constitucional (4.3.), que ha desarrollado las características de esa figura.

1. En segundo lugar, esta Corporación abordará el tema de la financiación de las campañas electorales y de los partidos políticos. Por razones metodológicas y en aras de avanzar en la solución del problema jurídico planteado, esta consideración estará dividida en dos partes: el marco constitucional y legal de esa financiación (5.1) y los riesgos de la inadecuada o inexistente regulación de la financiación privada (5.2). En este último acápite, expondrá los riesgos identificados por la jurisprudencia constitucional (5.2.1) y aquellos que se desprenden de una regulación deficiente de los conflictos de intereses, de acuerdo con los estudios realizados por académicos y académicas y organizaciones que se dedican a analizar este asunto (5.2.2).

4. Fundamento constitucional, legal y jurisprudencial del régimen de conflicto de intereses de los congresistas. Reiteración de jurisprudencia

4.1 Los fines constitucionales del régimen de conflicto de intereses de los congresistas y breve referencia a su desarrollo legal

1. De acuerdo con la jurisprudencia constitucional⁶⁶, el Constituyente de 1991 se propuso establecer algunos mandatos para garantizar que los representantes del pueblo en las corporaciones de elección popular actúen en procura del interés general. Para efectos de desarrollar esta consideración, son tres las normas que deben ser destacadas: los artículos 123, 133 y 182 de la Constitución.

1. El artículo 123 de la Carta determina que los servidores públicos están al servicio del Estado y la comunidad y que deben ejercer sus funciones en la forma prevista en la

Constitución. Por su parte, el artículo 133 superior dispone que «los miembros de cuerpos colegiados de elección directa representan al pueblo, y deberán actuar consultando la justicia y el bien común». Este artículo, además, prescribe que «[e]l elegido es responsable políticamente ante la sociedad y frente a sus electores del cumplimiento de las obligaciones propias de su investidura». Esta «regla básica del sistema democrático colombiano»⁶⁷ guarda una estrecha relación con el artículo 182 de la carta, sobre el cual se funda el régimen de conflicto de intereses de los miembros del Congreso. Ambas disposiciones buscan asegurar que, bajo cualquier circunstancia, «los intereses privados, personales o familiares que en un determinado momento puedan tener o defender los parlamentarios, cedan ante el interés general que debe guiar el comportamiento de quienes acceden a dicha Corporación»⁶⁸.

1. En efecto, el artículo 182 de la Carta dispone que «[l]os congresistas deberán poner en conocimiento de la respectiva Cámara las situaciones de carácter moral o económico que los inhiban para participar en el trámite de los asuntos sometidos a su consideración». Aunque la citada norma constitucional no precisa el concepto del conflicto de intereses, sí reconoce que pueden existir circunstancias específicas —morales o económicas⁶⁹— en las que el interés personal del congresista se puede anteponer a la imparcialidad que impone su investidura. Al tenor del texto superior, de la existencia de estas circunstancias surge una obligación constitucional en cabeza del congresista: poner la situación en conocimiento de sus pares, para que estos determinen si esta produce un provecho personal que lo obliga a separarse del trámite del asunto.

1. Ahora bien, el artículo 182 superior delegó en la ley la definición de «lo relacionado con los conflictos de interés y las recusaciones». En consecuencia, la Sección IV del Capítulo XI de la Ley 5 de 1992 desarrolló este propósito. Para resolver el problema jurídico que convoca a la Sala, resulta suficiente señalar que entre sus artículos 286 a 293, el Reglamento del Congreso describe de manera general el conflicto de intereses y las circunstancias que no configuran esta situación (artículo 286); ordena a la Secretaría General de cada cámara llevar un libro de registro de declaración de intereses privados y precisa las características de este

registro (artículos 287 a 290); y prescribe la manera en que los congresistas deben declarar y tramitar los impedimentos y recusaciones (artículos 291 a 295)⁷⁰. Al respecto, se debe mencionar que la Ley 2003 de 2019 modificó los artículos 286 —objeto de la presente demanda—, 287 (registro de intereses), 291 (declaración de impedimentos) y 294 (recusación) del citado reglamento.

1. Del mismo modo, los artículos 10, 63, 64 y 72 de la Ley 1828 de 2017, por medio de la cual se expide el Código de Ética y Disciplinario del Congresista, establecen que la violación del régimen de conflicto de intereses constituye una falta ética disciplinaria y que la Comisión de Ética y Estatuto del Congresista conocerá de las violaciones a dicho régimen y de las recusaciones.

1. Ahora bien, tal es la importancia del régimen de conflicto de intereses para garantizar la prevalencia del interés general en la actividad legislativa, que el artículo 183 superior prevé que su violación constituye una de las causales de la máxima sanción disciplinaria aplicable a los miembros de las corporaciones públicas: la pérdida de investidura⁷¹.

1. En este contexto y en razón de su competencia constitucional para decidir esta acción pública en el caso de los congresistas⁷², el Consejo de Estado se ha ocupado ampliamente de analizar la figura del conflicto de intereses. Por ello, a continuación, la Sala hará referencia a las decisiones de esa Corporación en este ámbito.

4.2 El régimen de conflicto de intereses en la jurisprudencia del Consejo de Estado⁷³

1. Un primer elemento de la jurisprudencia contenciosa que debe ser subrayado consiste en que los artículos 182 y 183 de la Constitución son un límite a la inviolabilidad del congresista por las opiniones y los votos que expresa con ocasión de su labor legislativa, reconocida en el artículo 185 de la Constitución⁷⁴. En este sentido, la interpretación armónica de estos

preceptos constitucionales implica admitir que el régimen de conflicto de intereses es una excepción a la inmunidad de los congresistas⁷⁵. De ahí que a pesar de lo dispuesto en el artículo 185 del texto constitucional, a los congresistas les esté prohibido «encubrir los intereses personales en las decisiones que le competen al Congreso, en otras palabras, están obligados a hacer a un lado su interés particular en determinados temas o decisiones, para no confundirlo con el general, y evitar que se desdibuje el mandato político que le han encomendado y la mencionada inmunidad»⁷⁶.

1. El segundo aspecto tiene que ver con el hecho de que, en realidad, el conflicto de intereses es un concepto jurídico indeterminado⁷⁷, por lo que «resulta materialmente imposible que el congresista pueda relacionar a la manera de *numerus clausus* todos los supuestos fácticos en los cuales puede tener cabida»⁷⁸. Esto es así porque, en todo caso, la conducta humana admite matices y el conflicto de intereses constituye una manifestación del fuero interno. Tal condición implica, tanto para el congresista como para el juez, un riguroso ejercicio hermenéutico de todas «las situaciones de carácter moral o económico» (artículo 182 de la CP) que inhiban al congresista a ejercer sus funciones⁷⁹. Esto sugiere la necesidad de examinar, caso a caso, el cálculo estratégico del congresista, así como la realidad y el contexto en el que la participación de aquel tuvo lugar, para efectos de determinar si se configuró un genuino conflicto de intereses. Por esto, en principio, no es posible inferir reglas generales en este ámbito⁸⁰.

1. A pesar de lo anterior, la jurisprudencia del Consejo de Estado ha hecho un esfuerzo interpretativo significativo para llenar de contenido el régimen de conflicto de intereses y determinar las situaciones en las que este tiene lugar⁸¹. De este esfuerzo surge el tercer rasgo de la jurisprudencia contenciosa que debe ser destacado aquí: los requisitos concurrentes que deben estar acreditados para la estructuración de la causal de violación del régimen de conflicto de intereses⁸². Estos son: i) la calidad de congresista; ii) la existencia simultánea de un interés particular, actual o inmediato y directo por parte del congresista o su círculo más cercano; iii) la no manifestación de impedimento o no haber sido separado del conocimiento del asunto por recusación; y iv) «que esa participación tenga lugar en un

asunto de conocimiento funcional del congresista»⁸³.

1. El esfuerzo indicado en precedencia se complementa con el cuarto y último elemento jurisprudencial que debe ser considerado. Este resulta fundamental para el adecuado análisis de la reforma introducida al artículo 286 de la Ley 5 de 1992 por el artículo 1 de la Ley 2003 de 2019 —la cual será abordada en el caso concreto—, en la medida en que dicho artículo elevó a rango legal las características que debe reunir el segundo requisito señalado antes: que el congresista, su cónyuge o sus parientes en los grados establecidos por la ley tengan un interés particular, actual y directo en el asunto sometido a debate y decisión del legislador⁸⁴.

1. En efecto, de acuerdo con la jurisprudencia reiterada del Consejo de Estado, dicho interés es particular cuando el beneficio, utilidad o provecho recibido por el congresista o las personas indicadas en precedencia no es general. En otras palabras, para que se configure el conflicto de intereses, el beneficio debe ser específico y personal⁸⁵. Por otra parte, el interés es actual o inmediato cuando no se trata de un beneficio posible, contingente o imprevisible, que pueda tener lugar en el futuro. En consecuencia, debe existir la convicción y la suficiente evidencia fáctica sobre la realización del beneficio en el presente. Esto significa que el provecho se debe materializar inmediatamente antes o después de la participación o votación del congresista, pues «el conflicto exige cierta simultaneidad o concomitancia en la existencia del interés inmerso en el proyecto de ley y del interés propio del parlamentario o de sus allegados»⁸⁶. Finalmente, el interés es directo cuando la fuente del provecho es el asunto objeto de debate y decisión, lo que implica que, para su demostración, no debe requerir actos, hechos o desarrollos posteriores que lo conviertan en hipotético o aleatorio.

1. El Consejo de Estado ha sostenido que la concurrencia de las tres condiciones descritas —interés particular, actual y directo— evidencia la existencia de un enfrentamiento entre el interés personal o privado del congresista y el interés general que debe guiar el ejercicio de sus funciones. En dichas condiciones, se ha de entender que el interés privado en cabeza del

congresista «puede ejercer influencia preponderante en la formación de su juicio racional a la hora de intervenir en la deliberación y toma de una decisión opuesta al deber de obrar consultando la justicia, el bien común y el interés general»⁸⁷.

1. Dado que a la luz de la Constitución y la ley, el enfrentamiento entre el interés privado y el interés general se debe resolver a favor de este último, el congresista está llamado a manifestar su impedimento⁸⁸. Mediante este, el congresista se separa del conocimiento y decisión del asunto y garantiza la efectividad de las reglas de transparencia e imparcialidad que deben gobernar la deliberación democrática⁸⁹. Ahora bien, es claro que declararse impedido no es, «como es obvio, una decisión puramente discrecional del congresista. De todas las circunstancias de hecho que pudieran configurar un interés privado de índole económico o moral debe surgir la obligación del congresista de manifestar el impedimento»⁹⁰. En este orden, el impedimento se convierte en el medio a través de la cual el congresista cumple con su deber constitucional de «poner en conocimiento de la respectiva cámara las situaciones de carácter moral o económico que lo inhiban para participar en el trámite de los asuntos sometidos a su consideración» (artículo 182 de la CP).

1. Con base en estas reglas, mediante sentencia del 3 de septiembre de 2002⁹¹, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado negó la solicitud de pérdida de investidura de una senadora por la causal de violación del régimen de conflicto de intereses. De acuerdo con los antecedentes del caso, la funcionaria encartada aceptó la designación como ponente de un proyecto de acto legislativo que, en criterio del demandante, beneficiaba directamente a accionistas de tres empresas que realizaron aportes económicos a su campaña electoral. Adicionalmente, presentó ponencia favorable para primer debate e impulsó la aprobación de la iniciativa, con base en «argumentos tergiversados y que falta[ban] a la verdad». En los términos del actor, tal beneficio era el resultado del «vacío» legal e institucional generado por la nueva norma, el cual podría ser aprovechado por los aportantes a la campaña electoral para incumplir las obligaciones que se derivaban de la disposición objeto de reforma constitucional.

1. El Consejo de Estado negó la pretensión de la demanda porque no pudo establecer probatoriamente «el real beneficio de las empresas como resultado de la reforma». De otro lado, esa Corporación afirmó que las contribuciones a la campaña electoral no crearon lazos comerciales o de otra índole entre la senadora y sus financiadores, por lo que «el elemento interés directo de la congresista en la aprobación de la reforma de los artículos 76 y 77 de la Constitución Política no se halla probado y por tanto el cargo no prospera». Sobre el particular, destacó que «el régimen de conflicto de intereses no se extiende a los contribuyentes o aportantes de las campañas electorales de los miembros del Congreso. Solo abarca su interés directo o el de sus parientes más cercanos, cónyuges o compañeros permanentes y socios, pero en manera alguna el de personas distintas a las incluidas en la enumeración taxativa que incorpora el artículo 286 de la Ley 5 de 1992».

1. Hechas las anteriores consideraciones, son entonces varios los elementos que, de conformidad con la jurisprudencia del Consejo de Estado, caracterizan la institución del conflicto de intereses: i) es una excepción a la inmunidad de los congresistas (artículo 185 de la CP); ii) es un concepto jurídico indeterminado que, en principio, impide establecer reglas generales aplicables a todos los casos; iii) aquel surge cuando el congresista o sus parientes, en los grados señalados en la ley, tienen un interés particular, actual y directo en un asunto puesto a su consideración, el cual, por esta misma razón, es antagónico al interés general que debe buscar y preservar la investidura del cargo; y iv) si el congresista está inmerso en un conflicto de intereses, deberá declararse impedido, con el fin de cumplir con el mandato constitucional contenido en el artículo 182 de la Carta.

1. La jurisprudencia de la Corte Constitucional no ha sido tan profusa como la del Consejo de Estado en esta materia. Ciertamente, esto se explica en las funciones constitucionales del Consejo de Estado⁹². De hecho, para resolver los casos puestos a su consideración —bien sea en sede de revisión⁹³ o de constitucionalidad⁹⁴—, la mayoría de las veces la Corte haya acudido, en lo pertinente, a la jurisprudencia del Consejo de Estado sobre el régimen de conflicto de intereses.

1. Sin embargo, es posible identificar algunas decisiones relevantes para comprender el régimen de conflicto de intereses de los congresistas desde la perspectiva constitucional. Al respecto, en todo caso, se debe precisar que la jurisprudencia de la Corte se ha centrado, principalmente, en el análisis del trámite de los impedimentos y las recusaciones para efectos de constatar la ocurrencia de un vicio de trámite en el procedimiento legislativo⁹⁵.

1. En el ámbito del trámite para la aprobación de las reformas constitucionales, resulta de especial interés la Sentencia C-1040 de 2005⁹⁶. En esta la Corte sostuvo, esencialmente, lo siguiente: i) la competencia para resolver los impedimentos presentados por los congresistas se encuentra en cabeza de las comisiones o plenarias respectivas, sin que el asunto deba remitirse a la Comisión de Ética y Estatuto del Congresista⁹⁷; ii) no obstante, dicha Comisión sí es competente para resolver las recusaciones en las que se denuncie un conflicto de intereses⁹⁸; iii) el congresista que se ha declarado impedido puede participar en la decisión de los impedimentos presentados por otros congresistas, pues lo que le está vedado es participar en la decisión de la propia solicitud de impedimento; iv) en todo caso, un congresista solo puede ser excusado del deber de decidir los impedimentos formulados por otros legisladores después de que le haya sido aceptado el impedimento propio; v) si varios congresistas presentan impedimento para conocer un asunto, nada se opone a que se realice un debate conjunto de los mismos, sin perjuicio de que posteriormente la decisión de estos sea individual y separada; y vi) la falta de la declaratoria del impedimento para discutir y votar un determinado tema no da lugar a invalidar la participación o la manifestación de voluntad del congresista⁹⁹.

1. De otro lado, la Sala Plena también ha estudiado la constitucionalidad de disposiciones que, en principio, limitan el alcance de la figura del conflicto de intereses¹⁰⁰. En este segundo grupo de decisiones, merece atención la Sentencia C-1056 de 2012¹⁰¹. En esta ocasión, la Sala Plena analizó dos demandas de inconstitucionalidad formuladas contra el artículo 1 del Acto Legislativo 01 de 2011, el cual adicionó un párrafo al artículo 183

superior. Mediante el citado párrafo, se dispuso que la sanción de pérdida de investidura, «en lo referido al régimen de conflicto de interés no tendrá aplicación cuando los congresistas participen en el debate y votación de proyectos de actos legislativos».

1. Luego de reiterar la jurisprudencia constitucional sobre la teoría de los vicios de competencia y la sustitución de la Constitución, la Sala comprobó que la reforma constitucional suplantaba el texto superior, en la medida en que garantizaba la no sanción de los conflictos de intereses en el trámite de los actos legislativos mediante la pérdida de investidura, a pesar de que aquellos existieran en la realidad. En consecuencia, la declaró inexecutable.

1. Así, encontró que los elementos identitarios de la Constitución de 1991 que resultaban sustituidos con la reforma constitucional eran i) el principio democrático (preámbulo y artículo 1), en virtud del cual «las decisiones públicas deben ser adoptadas según lo que convenga o interese al pueblo que, conforme al artículo 3 ibidem, es el titular de la soberanía y el origen del poder público»; ii) la prevalencia del interés general, la justicia y el bien común, principios y elementos y fundantes del Estado (artículo 1) que, en virtud del artículo 133 de la Carta, deben motivar la actuación de los miembros de las corporaciones públicas; y iii) el principio de separación de poderes (artículo 113), el cual «busca evitar la concentración del poder y de las decisiones públicas en unos mismos sujetos, así como garantizar el mutuo control entre los servidores públicos, con el ánimo de promover, potenciar y llevar a su plenitud los valores democráticos».

1. En este contexto, dijo la Corte, «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». La Sala advirtió que, para materializar esta finalidad del régimen de conflicto de intereses, es necesario considerar que, incluso en el

trámite legislativo de las reformas constitucionales y a pesar del carácter genérico de estas, puede ocurrir que un congresista tenga la intención de promover y aprobar un acto legislativo, con el único propósito de satisfacer un interés particular¹⁰².

1. Así, a juicio de la Corte, la norma acusada permitía que, en el escenario descrito anteriormente, a pesar de la evidente contradicción entre el interés privado que persigue el congresista y el interés general que este debe defender, no hubiese formalmente un conflicto de interés. Por tanto, la existencia de este tipo de situaciones podría ser deliberadamente callada por el congresista, habida cuenta de la total ausencia de consecuencias negativas que esto supondría y, concretamente, de la imposibilidad de ejercer la acción de pérdida de investidura en su contra, con fundamento en la causal exceptuada¹⁰³. En otras palabras, «la existencia de esta norma podría en la práctica entenderse como una dispensa a los integrantes del poder legislativo para que puedan impulsar y/o participar de la adopción de modificaciones al texto constitucional en interés propio o en el de otras personas cercanas, lo que facilita que las más importantes decisiones públicas puedan ser indebidamente condicionadas por la presencia y prevalencia de intereses particulares».

1. En este sentido, la Sala advirtió que el riesgo de que el congresista concernido guardara silencio sobre la existencia de un conflicto de interés, en razón de la reforma introducida al artículo 183 superior, no se conjuraba con la pervivencia de los mandatos establecidos en los artículos 1, 133 y 182 de la Constitución, es decir, con la subsistencia de las obligaciones contenidas en ellos. Al respecto, precisó que dicho riesgo era cierto y que la desaparición de la pérdida de investidura para sancionar la violación del régimen de conflicto de intereses en el trámite de actos legislativos constituía un incentivo importante para que los congresistas privilegiaran intereses privados, por encima del interés general y el bien común.

1. Por resultar relevante para resolver el problema jurídico de la referencia, a continuación se transcribe in extenso el razonamiento de la Sala Plena en este punto:

«[...] la Corte encuentra válido considerar que la norma acusada no deroga ni causa modificación al texto de los artículos 1, 133 y 182 del texto superior, por lo que en sentido estricto, subsisten todas las obligaciones en ellos previstas. En efecto, no podría entenderse que este nuevo mandato causa excepción a las reglas generales contenidas en el artículo 1 sobre prevalencia del interés general, 133 que impone a los congresistas el deber de actuar y votar en ejercicio de sus funciones consultando la justicia y el bien común, como tampoco la previsión del artículo 182 que les ordena declarar las situaciones que puedan resultar perturbadoras del ánimo y el buen juicio en la toma de determinadas decisiones.

Sin embargo, encuentra la Sala que no es menos cierto que la expresa desaparición de la consecuencia negativa que tendría la ocurrencia no declarada de una situación de conflicto de interés en el trámite de actos legislativos (que no sería otra que la pérdida de investidura) implica que en realidad podrían presentarse situaciones claramente contrarias a la moralidad pública y a los mandatos previstos en esas normas superiores. Ello por cuanto, la asegurada ausencia de sanción frente a tales situaciones bien podría conducir a la no declaración de los conflictos observados, y a la actuación dentro de ese importante trámite, de personas que habrían de considerarse impedidas en razón a la existencia de esos conflictos.

Esta percepción resulta reforzada por el hecho de que, según quedó demostrado en el punto 6.2.1 anterior, durante el trámite del acto legislativo ahora cuestionado se buscó expresamente prescindir de la diligencia de declaración y votación de eventuales conflictos de interés durante el trámite de las reformas constitucionales, que al amparo de una discutible interpretación de un fallo de esta corporación, se estimaba inoficioso. Así, queda claro que el entendimiento que sobre esta norma tendrá, al menos de manera prevalente, el Congreso de la República (que es simultáneamente su autor y su destinatario) es el de que a partir de su aprobación no será necesario detenerse a efectuar declaraciones como las que resultan de los deberes establecidos en el artículo 182 superior, lo que a su turno puede generar situaciones en que los legisladores que intervienen en el trámite de una reforma constitucional, obren a espaldas de la justicia y el bien común, pese al claro e inexcusable mandato del artículo 133 *ibidem*» (negrilla fuera del texto).

1. En virtud de lo expuesto, la Sala Plena concluyó que el Acto Legislativo 1 de 2011 sustituía

la Constitución, porque generaba la no sanción de los conflictos de interés en el trámite de los actos legislativos y desvirtuaba e inutilizaba en estos casos la institución de la pérdida de investidura.

1. En suma, una lectura sistemática de la Constitución permite considerar que la institución del conflicto de intereses busca garantizar que los congresistas actúen siempre en procura del interés general, la justicia y el bien común (artículos 1, 133 y 182 de la CP). De ahí que el régimen de conflictos de interés pretenda la realización de esos principios constitucionales y de otros como el principio democrático. Esto es así, en la medida en que ante la concurrencia antagónica del interés privado o particular y el interés general, la Carta le impone al congresista el deber de inhibirse de participar en el trámite y decisión de los asuntos sometidos a su consideración, con el fin salvaguardar los mencionados principios constitucionales.

1. En este sentido, sustituye la Constitución una reforma constitucional que tenga por objeto establecer, de manera general, que en el trámite de actos legislativos no cabe plantear impedimentos o recusaciones por conflicto de intereses. Lo anterior, pues, a pesar del carácter genérico de los preceptos superiores, es claro que, en el trámite de su aprobación, este tipo de conflictos también se pueden presentar.

1. Ahora bien, es claro que el precedente de la Sentencia C-1056 de 2012 está delimitado por el problema jurídico que abordó la Corte en esa oportunidad, el cual es diferente al que ahora estudia la Sala. No obstante, es evidente que si la Corte estimó que, incluso y a pesar de su carácter abierto y general, en el debate y aprobación de actos legislativos se pueden presentar conflictos de intereses, existen más razones para considerar que el riesgo de incurrir en un conflicto de intereses es mayor cuando i) se trata de normas más concretas y específicas, como los artículos de proyectos de ley, y ii) estos abordan temas relacionados con los sectores económicos de quienes fueron financiadores de la campaña electoral del congresista concernido, como lo dispone la norma acusada.

5. La financiación de las campañas electorales y los partidos políticos.

5.1 Marco constitucional y legal de la financiación de los partidos políticos y las campañas electorales

1. En virtud de su importancia para la participación política y la democracia, la Constitución de 1991 elevó la financiación de los partidos y de las campañas electorales a rango constitucional. Este tema se encuentra regulado, principalmente, en el artículo 109 de la Constitución¹⁰⁴. Desde un comienzo, este artículo de la Carta Política incorporó un «sistema mixto o combinado de financiación»¹⁰⁵ de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica y de las campañas electorales, en el que convergen el Estado y los particulares.

1. Se debe advertir que en la Asamblea Nacional Constituyente esta opción de regulación estuvo precedida por intensos debates a cerca de la conveniencia de las contribuciones privadas. Ciertamente, en las gacetas constitucionales se lee la preocupación de los constituyentes sobre los riesgos de la financiación particular de las campañas y de los partidos. Consideraban que mediante aquella, los «sectores del capital» controlaban la política y, por tanto, al Estado¹⁰⁶. Por esto reflexionaron sobre la necesidad de fortalecer la financiación pública y de establecer límites a los gastos de las campañas y a las contribuciones particulares.

1. De hecho, en un momento, algunos constituyentes propusieron un artículo que establecía la exclusividad de la financiación pública, pero con la asignación directa por parte de los ciudadanos¹⁰⁷ —«para evitar el abuso de las autoridades»¹⁰⁸—; al tiempo que otros presentaron una iniciativa que autorizaba a los partidos a recibir contribuciones de los particulares, pero que declaraba como «ilícitas aquellas que en alguna forma restrinjan la libertad de opinión de los partidos o de sus candidatos»¹⁰⁹.

1. En concordancia con la preocupación descrita, el texto primigenio del artículo 109 superior disponía el deber del Estado de contribuir a la financiación de las campañas, los partidos y los movimientos políticos con personería jurídica y de «los demás partidos, movimientos y grupos significativos de ciudadanos que postulen candidatos»¹¹⁰. Sin embargo, dejaba abierta la posibilidad de obtener «contribuciones individuales». La ley debía limitar el monto de los gastos de las campañas electorales y la cuantía de dichas contribuciones, y los partidos, rendir cuentas sobre el volumen, el origen y el destino de sus ingresos.

1. Ahora bien, el artículo 109 de la Constitución ha sido objeto de dos reformas constitucionales: la primera en el 2003, mediante el artículo 3 del Acto Legislativo 1 de ese año, y la segunda en el 2009, por medio del artículo 3 del Acto Legislativo 1.

1. Fiel a la tradición fijada en la Constitución de 1991, el artículo 3 del Acto Legislativo 01 de 2003 mantuvo el esquema mixto de financiación, la atribución al Congreso para que determinara el límite de los gastos de las campañas electorales y la cuantía de las contribuciones privadas, y el deber de los partidos de rendir cuentas. Además, incorporó nuevas reglas: i) la financiación con recursos públicos por medio del sistema de reposición de votos depositados¹¹¹; ii) la sanción de pérdida de investidura o del cargo por la violación de los topes máximos de financiación de las campañas; y iii) una financiación anual —con la inclusión de los costos del transporte el día de elecciones y de las franquicias de correo financiadas—, que mantuviera su valor en el tiempo¹¹².

1. El Acto Legislativo 02 del año siguiente introdujo la figura de la reelección presidencial inmediata. En este contexto, y ante la necesidad de garantizar la igualdad electoral entre los candidatos a la Presidencia de la República¹¹³, el párrafo transitorio del artículo 4 de esa reforma constitucional —precepto superior que se encuentra vigente en la actualidad y que adicionó el artículo 152 superior— determinó que el Gobierno nacional o los miembros del Congreso presentarían un proyecto de ley estatutaria que regularía, entre otras materias, la «financiación preponderantemente estatal de las campañas presidenciales».

1. En virtud del mencionado artículo 3 del Acto Legislativo 01 de 2009¹¹⁴, el artículo 109 de la Constitución, en su versión actual, conserva la financiación «parcial» de los partidos y las campañas electorales con recursos estatales de acuerdo con el porcentaje de votos obtenidos¹¹⁵, y también prevé la competencia del Congreso para regular las materias determinadas tanto en el texto original de 1991 como en el artículo 3 del Acto Legislativo 01 de 2003. Igualmente, reitera la procedibilidad de la sanción de pérdida de investidura o del cargo por la violación de los tope máximos de financiación de las campañas, el deber de rendición de cuentas por parte de los partidos y una financiación anual que no pierda su valor constante.

1. Si bien mantiene la financiación estatal a través de la reposición de votos depositados, el artículo 109 de la Carta preceptúa que un porcentaje de dicha financiación se entregará «previamente a la elección, o a las consultas de acuerdo con las condiciones y garantías que determine la ley y con autorización del Consejo Nacional Electoral». Además, incorpora estas dos prohibiciones: i) los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos no podrán recibir financiación para campañas electorales, de personas naturales o jurídicas extranjeras y ii) la financiación privada no podrá tener «fines antidemocráticos o atentatorios del orden público».

1. Finalmente, se debe destacar que en el 2015, mediante el artículo 20 del Acto Legislativo 02, se modificó el artículo 262 de la Constitución, el cual, por virtud de esa reforma, establece en su inciso final que «[l]a ley regulará la financiación preponderantemente estatal de las campañas».

1. Descrito el marco normativo constitucional que sustenta la financiación de los partidos y las campañas electorales, se puede concluir que los elementos más sobresalientes y definitorios que caracterizan esa financiación son los siguientes: i) la Constitución prevé un sistema mixto o combinado de financiación de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica, las campañas electorales y las consultas internas que estos adelanten,

así como de las campañas que lleven a cabo grupos significativos de ciudadanos, al que contribuyen, obligatoriamente¹¹⁶, el Estado y, voluntariamente, los particulares; ii) la financiación con recursos públicos se efectúa mediante el mecanismo de reposición de gastos por votos válidos obtenidos y previamente a la elección, de acuerdo con las condiciones y garantías que determine la ley; iii) la ley debe limitar el monto de los gastos de las campañas electorales y la cuantía de las contribuciones privadas, así como regular «la financiación preponderantemente estatal» de las campañas electorales y, en particular, de las campañas a la Presidencia de la República¹¹⁷; y vi) la financiación privada no podrá tener «fines antidemocráticos o atentatorios del orden público».

1. Ahora bien, en cuanto al tercer elemento anotado, se debe advertir que los mandatos impuestos al Congreso por el artículo 109 del texto superior, respecto de la financiación de los partidos y las campañas electorales¹¹⁸, fueron desarrollados en un comienzo por los artículos 12 a 17 de la Ley Estatutaria 130 de 1994¹¹⁹. Posteriormente, «la financiación preponderantemente estatal» de las campañas a la Presidencia de la República fue regulada mediante la Ley Estatutaria 996 de 2005, también llamada «ley de garantías electorales»¹²⁰. Luego, la Ley Estatutaria 1475 de 2011, por la cual se adoptan reglas de organización y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos y de los procesos electorales, amplió la normativa fijada por la Ley 130 de 1994 y definió nuevas reglas. Más adelante, con la intención de proteger los mecanismos de participación democrática y establecer mayores controles a la financiación de la política por particulares, la Ley 1864 de 2017 adicionó el Código Penal y tipificó las conductas de «financiación de campañas electorales con fuentes prohibidas», «violación de los topes o límites de gastos en las campañas electorales» y «omisión de información del aportante»¹²¹.

1. En el ámbito específico de la financiación general de los partidos, resulta necesario resaltar que la Ley Estatutaria 1475 de 2011 establece las fuentes de aquella (artículo 16), el deber del Estado de concurrir a la financiación del funcionamiento «permanente» de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica (artículo 17) y la destinación de los recursos provenientes de la financiación estatal (artículo 18).

1. Respecto de la financiación de las campañas electorales, la Ley también determina sus fuentes (artículo 20), el derecho a la financiación estatal mediante el «sistema de reposición de gastos por votos válidos obtenidos» y el porcentaje de votación que se requiere para el efecto (artículo 21); el porcentaje del anticipo de la financiación pública (artículo 22); los límites de la financiación privada y de los gastos de las campañas (artículos 23 y 24); la administración de los recursos privados y la presentación de informes de ingresos y gastos (artículo 25); la pérdida del cargo por violación de los límites al monto de gastos (artículo 26) y las fuentes de financiación que se encuentran prohibidas¹²².

1. En lo que concierne a la financiación privada de los partidos y movimientos políticos, el artículo 16 de la Ley Estatutaria 1475 de 2011 autoriza las siguientes fuentes:

«1. Las cuotas de sus afiliados, de conformidad con sus estatutos.

2. Las contribuciones, donaciones y créditos, en dinero o en especie, de sus afiliados y/o de particulares^[123].

3. Los créditos obtenidos en entidades financieras legalmente autorizadas.

4. Los ingresos originados en actos públicos, publicaciones y/o cualquier otra actividad lucrativa del partido o movimiento, los rendimientos procedentes de la gestión de su propio patrimonio y los que se obtengan de las actividades que puedan realizar en relación con sus fines específicos.

5. Los rendimientos financieros de inversiones temporales que realicen con sus recursos propios.

6. Las herencias o legados que reciban».

1. En un sentido similar, el artículo 20 ejusdem dispone que los candidatos de los partidos, movimientos y grupos significativos de ciudadanos inscritos a cargos o corporaciones de

elección popular podrán acudir a las siguientes fuentes privadas para la financiación de sus campañas electorales:

«1. Los recursos propios de origen privado que los partidos y movimientos políticos destinen para el financiamiento de las campañas en las que participen.

2. Los créditos o aportes que provengan del patrimonio de los candidatos, de sus cónyuges o de sus compañeros permanentes, o de sus parientes hasta el cuarto grado de consanguinidad.

3. Las contribuciones, donaciones y créditos, en dinero o en especie, que realicen los particulares.

4. Los créditos obtenidos en entidades financieras legalmente autorizadas.

5. Los ingresos originados en actos públicos, publicaciones y/o cualquier otra actividad lucrativa del partido o movimiento».

1. Por último, respecto de los límites de la financiación privada de los partidos, movimientos, grupos significativos de ciudadanos, candidatos y campañas, el artículo 23 de la citada Ley prevé tres reglas generales: i) no se podrán obtener créditos ni recaudar recursos de esa naturaleza, por más del valor total de gastos que se pueden realizar en la respectiva campaña; ii) tampoco se podrán recaudar contribuciones y donaciones individuales superiores al 10% de dicho valor total; y iii) la financiación con recursos propios, del cónyuge, compañero permanente o parientes en el grado que autoriza la ley y aquella proveniente de créditos de cualquier origen no estará sometida a esos límites, «pero en ningún caso la sumatoria de tales aportes o créditos podrá ser superior al monto total de gastos de la campaña».

1. Ahora bien, finalizada la descripción general de las normas constitucionales y legales que regulan la financiación de los partidos políticos y de las campañas electorales, y con el fin de avanzar en la solución del problema jurídico planteado, en este punto le corresponde a la

Sala analizar los riesgos de la falta o inadecuada regulación de la financiación privada de la política y de los conflictos de intereses. Estos aspectos, así como las bondades de la financiación estatal, han sido identificados por la jurisprudencia constitucional y la doctrina desde hace varios años. A continuación, se procede a realizar un breve planteamiento de los argumentos desarrollados al respecto en sentencias anteriores y en textos especializados.

5.2 Los riesgos de la financiación privada de los partidos políticos y las campañas electorales

5.2.1 Riesgos identificados por la jurisprudencia constitucional

1. Desde sus primeros fallos, la Corte ha insistido en la importancia de la financiación pública de los partidos y de las campañas electorales en el contexto de un sistema mixto de financiación de la política, como el previsto en la Carta de 1991. Así, por ejemplo, en la Sentencia C-089 de 1994, mediante la cual la Sala adelantó el control previo de constitucionalidad del proyecto de ley que culminó con la sanción de la Ley Estatutaria 130 de 1994, precisó la razón de ser de la contribución estatal y su relevancia constitucional para garantizar la prevalencia del interés general. En esa oportunidad, advirtió que la financiación pública busca «neutralizar la dependencia y servidumbre que las organizaciones políticas pueden adquirir respecto de los centros privados de poder que les prodigan su apoyo económico y pueden prevalerse de él para derivar una malsana influencia sobre los asuntos políticos o exigir reciprocidades que deterioran la moral social y socavan la confianza en el correcto desempeño de su función representativa y mediadora, que debería inspirarse únicamente en el interés general» (negrilla fuera del texto).

1. De otro lado, en la misma providencia, la Corte destacó la necesidad de que las donaciones particulares a los partidos y a las campañas sean conocidas por la junta directiva o la asamblea general de accionistas o junta de socios de la persona jurídica aportante, por «la eventualidad de futuros conflictos de interés que puedan suscitar los elegidos o que los llegaren a afectar (CP arts. 182 y 183)».

1. En la misma línea, en la Sentencia C-1153 de 2005, que revisó la constitucionalidad de la Ley Estatutaria 996 de 2005 («ley de garantías electorales»), la Sala Plena afirmó que la contribución del Estado a la financiación de las campañas tiene la finalidad de garantizar «el balance económico» de los proyectos electorales, de manera que el «combate» de ideas entre los candidatos se realice en pie de igualdad. Esto es de la mayor importancia para la democracia participativa, porque con el paso del tiempo y la sofisticación de la política, los costos de las campañas han aumentado significativamente. Lo anterior ha incrementado de forma acelerada la demanda de contribuciones privadas, fenómeno que «pone el peligro la integridad moral de las campañas». Así, «[l]a creciente necesidad de fondos tiene el riesgo de corromper los compromisos políticos de los candidatos al vincularlos con intereses privados que esperan la entendible recompensa por gratitud de quien logre acceder al cargo de elección popular. Esta situación, además de subvertir los valores de la contienda democrática, hipoteca la libertad de ejercicio de quien asume el cargo y tergiversa la neutralidad con que debe actuar en él» (negrilla fuera del texto).

1. Respecto del tercer riesgo anotado, este Tribunal puntualizó que los límites a las contribuciones privadas buscan «evitar la corrupción de las costumbres políticas, pues los candidatos y los partidos que resulten triunfantes en las elecciones pueden llegar a estar involucrados en verdaderos conflictos de intereses, cuando deben a una sola persona natural proporciones muy altas de financiación de sus campañas. Se trata pues de un mecanismo que persigue un fin constitucionalmente importante, cual es el de garantizar la transparencia de la función gubernamental, al evitar el aludido conflicto de intereses» (negrilla fuera del texto).

1. De la misma manera, en la Sentencia C-141 de 2010, por la cual se declaró inexecutable la Ley 1354 de 2009, que convocó a un referendo para adelantar una reforma constitucional, este Tribunal precisó que la exigencia de topes a la financiación privada cumple una función

elemental: «garantizar que no se distorsione el interés ciudadano», de suerte que los grupos económicamente fuertes no puedan emplear la democracia participativa para promover su agenda particular y presentarla como una iniciativa ciudadana. Desde esta perspectiva, los topes máximos a las contribuciones privadas «también garantizan el principio de libertad que debe orientar la participación popular, pues tanto el poder económico como la coacción mediante el uso de la fuerza impiden a los ciudadanos decidir u opinar libremente»¹²⁵.

1. Así mismo, en la Sentencia C-443 de 2011, que estudió la exequibilidad del artículo 6 de la Ley 1157 de 2007, el cual regula la reposición de votos de los candidatos elegidos al Parlamento Andino, la Corte también se refirió a la creciente demanda de financiación privada por parte de las campañas electorales. Afirmó que aquella abre la puerta a una «influencia desmedida» de actores particulares sobre la gestión de lo público, «desdibujando el sentido que tiene en una democracia la elección de sus representantes por parte de los ciudadanos». En consecuencia, afirmó, resulta fundamental fortalecer la financiación pública de los partidos y de las campañas electorales, dado que esta «busca la concreción de elementos actuantes del principio democrático, en el sentido que otorga una plataforma de garantías mínimas y, por este medio, aporta un sentido de igualdad a las contiendas electorales».

1. El mismo año, en la Sentencia C-490 de 2011, en la cual la Sala Plena adelantó la revisión previa de constitucionalidad del proyecto de ley que culminó con la sanción de la Ley Estatutaria 1475 de 2011, se reiteró la importancia de la financiación estatal para garantizar «los principios de participación, igualdad, transparencia y pluralismo, que deben informar el juego político y electoral en un estado constitucional y democrático de derecho». En contraste, la financiación privada puede tener por finalidad y resultado «cooptar la actividad del elegido» y, por tanto, vaciar su voluntad política, la cual, en todo caso, debe estar encaminada a la satisfacción del interés general. De este modo, la Sala advirtió que aunque es necesario reconocer la validez constitucional de la financiación privada, tampoco se debe desconocer que los recursos particulares «pueden en muchos casos estar dirigidos, no al propósito altruista de concurrir en la vida democrática y electoral a través de aportes

económicos, sino a condicionar la actividad pública del candidato elegido a fines particulares y contrarios a dichos intereses del conglomerado social» (negrilla fuera del texto).

1. Igualmente, la Sala reiteró la importancia que reviste el establecimiento de límites legales a la financiación de campañas electorales, pues con estos se protege el proceso electoral «frente a las presiones indebidas de grupos económicos de poder o intereses personalistas que puedan tener los colaboradores o contribuidores de la financiación privada». Así, «la finalidad última del mandato constitucional y del desarrollo legal de las medidas limitantes de la financiación privada, lo constituye por tanto, la preservación de los principios fundantes de la democracia constitucional, protegiendo la formación verdaderamente democrática de la voluntad popular».

1. Más recientemente, en la Sentencia C-018 de 2018, por medio de la cual esta Corporación adelantó el control de constitucionalidad del proyecto de ley que terminó con la sanción de la Ley Estatutaria 1909 de 2018 («Estatuto de la Oposición Política»), se insistió en la necesidad de limitar adecuadamente la financiación de los partidos y de las campañas electorales, en la medida en que «existen algunas situaciones en las que el apoyo privado persigue la satisfacción de intereses individuales y egoístas, sin importar que se vean comprometidos los derechos del pueblo y los valores democráticos que fueron instituidos con la Carta Política».

1. En este sentido, la citada sentencia resaltó que la financiación estatal adicional de los partidos declarados en oposición, prevista en el artículo 12 de la iniciativa¹²⁶, se ajustaba a la Constitución porque «es un elemento de eficacia», que contribuye al fortalecimiento de la oposición y facilita que esta «concentre sus esfuerzos en realizar una juiciosa y eficiente función crítica, fiscalizadora y de control sobre las gestiones del gobierno», de manera que constituya una alternativa real de poder.

1. Por último, en la Sentencia C-027 de 2018, que estudió la exequibilidad del Acto Legislativo 03 de 2017, «por medio del cual se regula parcialmente el componente de reincorporación política del Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera», la Corte reiteró la importancia de la financiación estatal de los partidos y las campañas electorales. Al mismo tiempo, aseguró que la asignación de mayores recursos públicos al partido político que surgió del tránsito de las FARC-EP a la actividad política legal no sustituía la Constitución. Esta financiación adicional cumple «una función de nivelación de oportunidades políticas y de consolidación de la nueva agrupación a partir de sus bases ideológicas y programáticas, así como de la formación y la divulgación, en la estructuración inicial del nuevo partido o movimiento político para la adecuada inserción en los procesos electorales».

1. En síntesis, la jurisprudencia ha reiterado de manera pacífica y uniforme la trascendencia constitucional de la financiación estatal de los partidos y de las campañas electores. Esta tiene un valor fundamental para proteger el sistema democrático en su conjunto, la prevalencia del interés general, los principios de participación, igualdad, transparencia y pluralismo político y la voluntad real de los electores. Lo anterior, porque otorga un mínimo de garantías económicas para el adecuado desarrollo del proceso electoral y, con ello, contribuye a garantizar la igualdad entre las diversas opciones de poder. Ahora bien, aunque la Constitución autoriza la financiación privada, en la medida en que el Estado «no puede y no debe hacerse cargo de todo el costo de la actividad política»¹²⁷ y que aquella constituye una forma válida de participación y manifestación de intereses políticos, dicho tipo de financiación no está exento de riesgos. Por esto, en cumplimiento de varios mandatos constitucionales, le corresponde al Congreso establecer límites adecuados que conjuren esos peligros, en particular, la injerencia ilegítima o desproporcionada de los grupos económicos y de los intereses particulares sobre las elecciones y el ejercicio de la representación política.

1. En este contexto, y ante la inexorable y creciente necesidad de contar con mayores recursos particulares para acceder a cargos de elección popular, la Corte entiende que el

fortalecimiento del régimen del conflicto de intereses es una herramienta valiosa para impedir la influencia indebida del sector privado en la política. Sin duda, la imposición de mayores exigencias a los legisladores en este ámbito permite controlar las consecuencias que se derivan de la previsible pretensión de reciprocidad y gratitud que las contribuciones privadas podrían promover ante los elegidos. Como ya lo ha sostenido la jurisprudencia, el fenómeno descrito es real y debe ser combatido, pues i) lesiona los valores de la contienda electoral, la cual debe estar sustentada en las ideas de los candidatos y no el poder económico que los respalda; ii) pone en peligro y condiciona la libertad política de los elegidos, por cuanto coopta su agenda y su actividad en el cargo; y iii) distorsiona el contenido y el sentido de la voluntad popular que aquellos están llamados a representar, en la medida en que facilita que los miembros de las corporaciones públicas privilegien la defensa de intereses privados por encima del interés general.

5.2.2 Riesgos de una regulación que no depure los conflictos de intereses

1. La Sala constata que los riesgos de la inadecuada o inexistente regulación de la financiación privada de los partidos políticos y las campañas electorales, detectados por la jurisprudencia, también han sido precisados por estudios realizados por académicos y académicas y organizaciones dedicados a este asunto¹²⁸. Por ello aquí resultará necesario resaltar otros riesgos que tienen una relación más próxima con el problema jurídico que debe resolver la Corte en esta oportunidad: aquellos vinculados a una regulación que no depura los conflictos de intereses que pueden surgir cuando el elegido se enfrenta a la situación de elegir entre servir al interés general o favorecer al donante de su campaña o al sector económico del cual este forma parte.

1. En su mayoría, tales riesgos fueron expresados en las intervenciones dirigidas al presente proceso. Estas destacaron que la financiación privada de la política, específicamente a través de las donaciones a los partidos y a las campañas electorales, facilita la «captura del Estado»¹²⁹. Aunque este fenómeno tiene diferentes manifestaciones, en lo que concierne al presente caso, denota la influencia desproporcionada que los financiadores particulares pueden ejercer sobre los miembros de las corporaciones públicas de elección popular y la

manera en que estos podrían ponerse al servicio de intereses privados —los cuales no siempre y no necesariamente coinciden con el interés general y el bien de toda la comunidad—, para obtener beneficios en el futuro. Todos, sin excepción, advirtieron que a este punto se llega en buena parte por una regulación inadecuada, insuficiente, muy flexible o ingenua del régimen de conflictos de intereses, que incluso —como lo hace la norma demanda— exonere al congresista, «para todos los efectos», del deber de declararlos cuando estos se presenten.

1. Para demostrar esta situación, es decir, la interferencia del sector privado en los trámites legislativos iniciados para su regulación, algunos intervinientes trajeron a colación dos casos emblemáticos: las industrias del tabaco y de los alimentos ultraprocesados. Respecto de este último caso, dos de ellas resaltaron que, coincidentalmente, de acuerdo con la información disponible¹³⁰, la industria de los alimentos realizó importantes donaciones a las campañas electores al Senado y a la Cámara de Representantes en el 2018.

1. Al respecto, merece especial mención la intervención ciudadana en la que, con base en un sencillo pero interesante ejercicio de derecho comparado, se analizaron los ordenamientos jurídicos de distintos países con sistemas mixtos de financiación de partidos y campañas políticas —como el previsto en la Constitución de 1991—, tanto en América como en Europa (Canadá, México, Argentina, Chile, Brasil, Gran Bretaña y Alemania). La intervención concluye que «la regulación de los conflictos de interés por medio de reformas legislativas ha sido el camino seguido por la mayoría de los países para lograr el fortalecimiento de las autoridades representativas y por ende disminuir la vulnerabilidad de los legisladores o parlamentarios»¹³¹.

1. Ahora bien, lo dicho hasta aquí confirma que la financiación privada de las campañas electorales y de los partidos no es problemática en sí misma. Ya se dijo que esta tiene fundamento constitucional y que es una forma legítima de participación y expresión de intereses políticos. Más allá de esto, se insiste en que las dificultades para el sistema democrático en su conjunto surgen, entre otros escenarios, cuando «se generan conflictos de intereses que no son debidamente declarados ni tramitados dentro de los marcos que la ley

determina para tal fin»¹³².

1. Ciertamente, otras situaciones de índole normativa y moral pueden coadyuvar a agravar la situación: normas electorales que permitan la opacidad de la información sobre quiénes son los financiadores, los partidos y las campañas beneficiarias, o que dificulten el acceso a esta¹³³; también el silencio deliberado del elegido respecto de las situaciones en las que el ejercicio de sus funciones genera provecho directo a sus patrocinadores. Con todo, es claro que, por sí misma, como se verá a continuación, la laxitud del régimen de conflicto de intereses tiene efectos negativos sobre los principios constitucionales involucrados, principalmente sobre la prevalencia del interés general y la transparencia.

1. En efecto, en un informe preparado por la Corporación Transparencia por Colombia, en relación con la financiación privada de campañas electorales al Congreso de la República de 2014¹³⁴, se reparó en la necesidad de «trabajar en el fortalecimiento del régimen de declaración de conflicto de intereses —por parte de los senadores y congresistas una vez se posesionen—, que incluya la publicación y actualización de los mismos»¹³⁵. A esta conclusión se llegó, luego de constatar que las grandes empresas, los contratistas del Estado y los excontratistas contribuyeron al 70% del total de la financiación de esas campañas¹³⁶.

1. De otro lado, en un informe realizado en 2018 en Colombia, denominado Democracias Empeñadas¹³⁷, la Misión de Observación Electoral (MOE) afirmó que según investigaciones académicas realizadas por Stratmann (2005)¹³⁸ y Arvate (2018)¹³⁹, algunos particulares que realizan donaciones a campañas electorales esperan, entre otras recompensas, influir en la regulación de determinados sectores y obtener el voto favorable de los legisladores en temas sensibles¹⁴⁰. Este fenómeno les facilita a los financiadores, «de acuerdo a cada coyuntura, diseñar diferentes estrategias que les permita tener una posición favorable»¹⁴¹. El riesgo que esto genera para el sistema democrático es directamente proporcional a la cuantía de la financiación privada y produce un círculo vicioso entre esta y la capacidad de

influir en la actividad de los legisladores. Todo lo anterior, a su vez, aumenta «el abanico de fuentes de financiación, los riegos de captura y los conflictos de interés»¹⁴².

1. En la misma línea, en un amplio estudio titulado *Financiamiento de los partidos en América Latina*, realizado en 2011, patrocinado por la OEA y el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral¹⁴³, se afirmó que «los procesos de recaudación de fondos ofrecen obvias oportunidades para la articulación de intercambios entre los donantes privados y los tomadores de decisiones públicas, o, cuando menos, para la continua aparición de conflictos de intereses para estos últimos»¹⁴⁴. Esto ocurre al margen de la licitud o ilicitud de los recursos y tiene una relación más cercana con la cuantía de las contribuciones, la transparencia con la cual se manejan los recursos y, especialmente, con «el grado de discrecionalidad con que operen los tomadores de decisión»¹⁴⁵. Incluso, aunque en la realidad la financiación privada de campañas no derive en un intercambio de favores, la falta de declaración y trámite de los conflictos de intereses que de ella surgen sí puede afectar los procesos democráticos y la confianza de los electores en el sistema político, por la «apariencia de corrupción»¹⁴⁶ que genera ese tipo de situaciones¹⁴⁷.

1. En otro estudio local llamado *Control de los conflictos de interés: mecanismos organizacionales en la experiencia internacional y lecciones para México*¹⁴⁸, se destacó, justamente, la relación entre la apariencia de probidad y los conflictos de intereses, y la manera en que estos permiten recuperar y mantener la confianza y la credibilidad pública en la objetividad de los legisladores. Así, se precisó que los funcionarios públicos que en términos formales no están incurriendo en ningún conflicto de intereses, pero cuyos «actos permiten sospechar legítimamente que pudo haber existido una influencia negativa de intereses privados en el interés general»¹⁴⁹, también afectan seriamente la imagen y la legitimidad de las instituciones. En consecuencia, «el reto del diseño organizacional para enfrentar conflictos de interés no es trivial, pues requeriría construir mecanismos e instituciones capaces de enfrentar de manera eficaz, económica y viable no solo los conflictos de intereses reales, sino también los potenciales y aparentes, al menos en alguna medida»¹⁵⁰.

1. Igualmente, se ha destacado la ineficacia del modelo de resolución de conflictos de intereses al interior de los cuerpos colegiados de representación popular, basada únicamente en la voluntad del parlamentario o congresista para declarar el conflicto. Al respecto, se ha sostenido que la solución voluntarista no tiene la potencialidad de evitar extralimitaciones de poder, actos de corrupción o tráficos de influencias¹⁵¹. De este modo, la mera exigencia de declaración de intereses ante los pares, sin ningún tipo de consecuencia jurídica, especialmente de carácter judicial, puede incrementar la transparencia institucional, aunque en la práctica no garantice la depuración del conflicto de intereses¹⁵². Incluso, en el ámbito del control de la financiación privada de las campañas electorales y de los partidos políticos, las bondades de los diseños normativos pueden resultar insuficientes, si no están acompañadas de un sistema de control y sanción que prevea, entre otros aspectos, el fortalecimiento del régimen de conflictos de intereses y la transparencia en la información¹⁵³.

1. Ahora bien, para terminar este acápite, se debe mencionar que la importancia de fortalecer los regímenes nacionales de conflictos de interés de cara a la financiación privada de campañas electorales también ha sido considerada por organismos internacionales como la Organización de Naciones Unidas (ONU), la Organización Mundial de la Salud (OMS) y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (Comisión IDH)¹⁵⁴.

1. En efecto, en el 2004, la ONU aprobó la Convención contra la Corrupción¹⁵⁵, la cual determina la necesidad de que cada Estado Parte adopte medidas para: i) aumentar «la transparencia respecto de la financiación de candidaturas a cargos públicos electivos» (artículo 7.3); ii) promover la transparencia y [...] prevenir conflictos de intereses, o a mantener y fortalecer [estos] sistemas» (artículo 7.4); y iii) «exigir a los funcionarios públicos que hagan declaraciones a las autoridades competentes en relación, entre otras cosas, con sus actividades externas y con empleos, inversiones, activos y regalos o beneficios importantes que puedan dar lugar a un conflicto de intereses respecto de sus atribuciones como funcionarios públicos» (artículo 8.5) —negrilla fuera del texto—¹⁵⁶.

1. Por su parte, en el 2003 la OMS aprobó el Convenio Marco para el Control del Tabaco (CMCT)¹⁵⁷, en cuyo artículo 5.3 se estableció el deber de los Estados Parte de actuar de manera que protejan las políticas de salud pública relativas al control del tabaco, «contra los intereses comerciales y otros intereses creados de la industria tabacalera, de conformidad con la legislación nacional». En las Directrices para la aplicación de este artículo, publicadas en 2007 y 2008, la Conferencia de Partes del Convenio declaró en los principios rectores que «existe un conflicto fundamental e irreconciliable entre los intereses de la industria tabacalera y los intereses de las políticas de salud pública». En este sentido, recomendó, de acuerdo con la legislación nacional y los principios constitucionales de cada Estado, «adoptar medidas efectivas para prohibir las contribuciones a campañas, partidos o candidatos políticos por parte de la industria tabacalera o cualquier entidad que trabaje con el fin de promover sus intereses» (recomendación 4.11) —negrilla fuera del texto—.

1. Igualmente, la Relatoría Especial sobre Derechos Económicos, Sociales, culturales y Ambientales (REDESCA) de la Comisión IDH, en un informe de 2019 titulado Empresas y Derechos Humanos: estándares interamericanos¹⁵⁸, advirtió sobre el gran poder de influencia de grupos y actores económicos sobre los procesos de toma de decisiones en la región y la falta de mecanismos para controlar su injerencia. Incluso, puso de presente las acciones de las empresas concernidas para «evitar regulaciones estrictas de bienes de interés público como la salud, el medio ambiente, o la alimentación adecuada de la población»¹⁵⁹. Esto, mediante la realización de campañas comerciales para distorsionar o desprestigiar los conocimientos científicos sobre la materia o generar dudas o incertidumbre sobre los resultados de estudios técnicos. En tal contexto, la REDESCA subrayó el deber de los Estados de «identificar y prevenir posibles conflictos de interés de las empresas asegurando marcos adecuados de transparencia, participación ciudadana, debida diligencia y rendición de cuentas»¹⁶⁰.

1. En resumen, tanto académicos y académicas como organizaciones nacionales e internacionales recomiendan regular los conflictos de intereses en que pueden incurrir los

servidores públicos que participan en la elaboración y aplicación de normas y políticas públicas. En particular, los conflictos que tienen origen en las relaciones personales, comerciales o económicas que aquellos puedan tener con actores o grupos económicos o financiadores privados, que persigan intereses específicos en la redacción y ejecución de dichas normas y políticas. El fin último de tal regulación, como es apenas obvio, debe consistir en garantizar que el funcionario concernido se aparte de la decisión o trámite del asunto, para que este sea considerado por otros con la imparcialidad y objetividad requeridas. Desde esta perspectiva, lo reprochable del conflicto de intereses no es propiamente su existencia, sino la forma como es abordado por el ordenamiento jurídico y la manera en que este asegura la supervivencia de la democracia.

1. De este modo, la regulación de los conflictos de intereses —al igual que ocurre con la imposición de límites a la financiación privada de las campañas electorales¹⁶¹— constituye un instrumento primordial para limitar la influencia del sector privado en la gestión de lo público y, por tanto, garantizar que en el debate y en la aprobación de medidas legislativas prevalezcan el interés general, el bien común y el pluralismo político.

1. Adicionalmente, es claro que un régimen de conflictos de intereses robusto también ayuda a aumentar la confianza de la ciudadanía en las instituciones y la legitimidad de la democracia representativa. Para que esto suceda, en el caso de las corporaciones públicas de elección popular, no basta con la mera exigencia de declaración de intereses ante los pares o la sola advertencia de que la iniciativa legislativa «beneficia a financiadores de [la] campaña [electoral]», sin ningún tipo de consecuencia jurídica —como lo dispone la norma acusada—. Al respecto, se ha considerado que, aunque esto puede mejorar la percepción de transparencia y probidad, en la práctica no garantiza la depuración de los conflictos de intereses y, en consecuencia, que el elegido se inhiba para participar en el asunto.

6. Solución de los cargos de inconstitucionalidad propuestos

1. Para empezar, la Corte considera conveniente remontarse a los antecedentes de la norma demandada con el fin de verificar su propósito y comprender mejor su alcance. De acuerdo con la exposición de motivos¹⁶², el proyecto de ley que culminó con la sanción de la Ley 2003 de 2019 fue presentado ante el Senado de la República por el Gobierno nacional, a través de la ministra del Interior, un senador y cuatro representantes a la Cámara. Sus objetos generales eran i) «darle mayor seriedad» a la institución del conflicto de intereses, ii) «poner unas condiciones claras para su adecuada puesta en práctica» y iii) «actualizar las disposiciones legales en la materia».

1. Aunque el literal acusado no se encontraba previsto en la versión original del artículo 1 del proyecto, este sí consagraba cuatro supuestos fácticos que, bajo ninguna circunstancia, podían ser considerados conflictos de intereses¹⁶³. Cabe resaltar el literal c), el cual disponía la siguiente causal: «[c]uando el congresista participe, discuta o vote una ley o un acto legislativo que regula un sector frente al cual tiene una relación o trayectoria». Respecto de los financiadores privados de las campañas, el artículo 2 de la iniciativa, que modificaba el artículo 287 de la Ley 5 de 1992, señalaba la obligación en cabeza de los congresistas de incluir en el registro de intereses privados que debe llevar cada cámara una relación de los «veinte (20) aportes más altos a su campaña, y los sectores a los que pertenecen, y el monto aportado».

1. Si bien estas dos reformas introducían un cambio significativo al régimen del conflicto de intereses y, especialmente, al artículo 286 de la Ley 5 de 1992¹⁶⁴, ni en la exposición de motivos ni en la ponencia para primer debate en sesiones conjuntas de las comisiones primeras permanentes del Senado y la Cámara¹⁶⁵, dichas reformas se encuentran justificadas¹⁶⁶. No obstante, esta situación cambió durante el primer debate, cuando el presidente de la Comisión Primera Permanente del Senado le dio el uso de la palabra a los dos congresistas —una senadora y un representante a la Cámara— que elaboraron la ponencia que terminó con informe positivo.

1. En efecto, en su explicación de los fines generales del proyecto de ley y la inclusión de los veinte principales aportantes de las campañas electorales en el registro de intereses, la senadora ponente afirmó:

«[...] quienes hemos estado aquí ya algún tiempo y quienes son nuevos ya habrán visto lo que significa la votación de impedimentos en el Congreso, horas enteras votando impedimentos y perdiendo el tiempo porque realmente ni siquiera se hace de forma juiciosa.

Los impedimentos se van votando y ni siquiera la gente oye si hay impedimentos o no y terminamos teniendo los escenarios más extraños del mundo, Representante Adriana Magaly.

Que si usted ha sido un cafetero que conoce el tema cafetero es el único que no puede terminar votando un proyecto para los cafeteros, que si usted ha sido elegido para defender temas en los que conoce y tiene experiencia pues termina estando impedido. Nosotros queremos mejorar el régimen de conflicto de intereses del Congreso que es un tema delicadísimo porque, entre otras cosas, yo no lo declaro, el conflicto de interés puede terminar con un proceso de pérdida de investidura que acaba la carrera política de cualquiera de nosotros.

[...]

Y creo que esto sirve para prevenir muchas de las demandas de pérdida de investidura que tienen los Congresistas por estos casos, se van a incluir [en el registro de intereses privados] también [a] los 20 aportantes más grandes de las campañas, no para que generen inhabilidades, conflicto de interés pero para que la ciudadanía sepa si usted es un Congresista que por ejemplo representa [al] sector petrolero porque el sector petrolero es el que lo ha venido defendiendo.

Eso no implica que usted no pueda discutir los proyectos pero se hace claridad de quiénes son los que lo están financiando o a quién usted podría representar [...].

[...]

Hay un artículo que no está aquí, pero que me parece importante incluir para que quede muy claro y es que los financiadores de campaña no le generan conflicto de interés al Congresista, para que quede muy claro cómo le está explicando, pero creo que lo podemos dejar más claro» (negrilla y subraya fuera del texto)¹⁶⁷.

1. El representante a la Cámara, que también fungió como ponente para el primer debate, fue más explícito al indicar algunos de los objetivos del proyecto de ley. En los siguientes términos explicó las razones por las cuales, en su opinión, resulta legítimo y válido que los congresistas representen y defiendan los intereses económicos y regulatorios de los sectores a los cuales pertenecen los financiadores privados de sus campañas electorales y por qué esta circunstancia no configura un conflicto de intereses:

«Esto tiene unos beneficios muy puntuales que me gustaría resaltar, el primero que dejemos de ser un país que entierra a los expertos por conflicto de intereses, en este Congreso absolutamente todos representamos algún interés y es absolutamente legítimo, cada persona tiene su propia causa y viene a representarla por medio de un voto y de los discursos de manera pública y lo hace de manera legítima. Pero por un miedo en una sobrelegislación en algún momento en el existir de este país decidimos excluir a los expertos de la participación de los debates por no haber sido claros en lo que se consideraba como un conflicto de interés, y los conflictos de interés terminaron convirtiéndose incluso en monstruo para asustar a los representantes y senadores para que participaran en debates.

Yo creo que este proyecto de ley es muy beneficioso en eso, tiene uno de los beneficios que más me gusta y es meterle transparencia al ejercicio de la política, acá todos recibimos financiación de las campañas y es una información que si bien es pública es difícil de conseguir.

Y lo que queremos es que el país sepa a quién estamos representando de manera directa, por medio de la inclusión en el libro de conflicto de intereses de las 20 donaciones más grandes de nuestra campaña, que el Representante X tiene una donación grande en el sector cafetero, absolutamente legítimo, que venga aquí a defender al sector cafetero, absolutamente legítimo pero que el país lo sepa.

Que el Senador Y tiene una donación muy grande en el sector de las telecomunicaciones, muy bien que venga acá y que los defienda, igualmente bien, pero que el país lo sepa, tenemos que dejar de estigmatizar la representación política de sectores y en esto también acierta este proyecto» (negrilla y subraya fuera del texto)¹⁶⁸.

1. En razón de las discusiones que suscitó el proyecto de ley en la sesión conjunta de las comisiones primeras permanentes del Senado y la Cámara, y a petición de varios congresistas, se nombró una comisión accidental que elaboró una nueva versión del proyecto. Este texto, que guarda mayor similitud con el contenido de la Ley 2003 de 2019, previó el literal objeto de la demanda y excluyó la obligación de registrar en el libro de intereses privados a los veinte principales aportantes a la campaña electoral¹⁶⁹. En su lugar, determinó que los congresistas debían registrar en dicho libro una «copia de las “cuentas claras” presentadas para la campaña a la que fue elegido».

1. En la sesión conjunta en la que se discutió esta nueva versión, respecto del artículo 1, la senadora ponente explicó que «viene una lista de lo que no es conflicto de interés»¹⁷⁰. En relación con el literal demandado, se limitó a señalar que «los congresistas deberán manifestar en la votación que fue financiado por un sector que podría verse beneficiado con el proyecto, lo cual no genera impedimento para discutir, pero da claridad y transparencia, en torno a si la persona fue o no financiada»¹⁷¹.

1. A lo largo de los diferentes debates, quienes promovieron la iniciativa legislativa insistieron en que los congresistas, en realidad, representan los intereses de los financiadores privados de sus campañas y que, en consecuencia, la participación, discusión y votación de los proyectos normativos que benefician a esos financiadores no puede constituir un conflicto de intereses. En su criterio, el proyecto de ley otorga mayor transparencia al ejercicio de la política y, específicamente, a la financiación privada de las campañas electorales¹⁷². Así, por ejemplo, ante la Comisión Primera Permanente de la Cámara de Representantes, el representante ponente señaló: «con esto queremos es volver el Congreso realmente

transparente, acá nadie puede avergonzarse de quien lo financió cuando la financiación es transparente, lo que pasa es que queremos que los ciudadanos conozcan a quienes estamos representando y eso me parece una adición realmente valiosa para el proyecto» (negrilla fuera del texto)¹⁷³.

1. En la misma oportunidad, el representante ponente para primer debate aclaró que el literal que precede al que ahora estudia la Sala Plena —el cual, en la actualidad, corresponde al literal d) del artículo 1 de la Ley 2003 de 2019¹⁷⁴— les permite a los congresistas participar, discutir o votar artículos de proyectos de ley o actos legislativos de carácter particular que regulen un sector económico, en el cual aquellos tengan un interés particular, siempre que la iniciativa no le genere un beneficio directo, sin incurrir en un conflicto de intereses. Sobre este literal, que difiere sustancialmente del propósito que inspiró la redacción de la norma demandada, el representante a la Cámara explicó:

«Con esto lo que queremos hacer es una diferenciación entre el interés y el beneficio, ¿por qué? Pongámoslo calle [sic] que, y ojalá llegue el día de mañana un representante del gremio estudiantil, [...] la norma es muy ambigua y sería muy difícil para ellos, o digamos tendrían una duda razonable de no poder legislar en causa propia de quienes lo [...] ayudaron a elegir.

Eso simplemente nos ayuda a tener una diferenciación entre el interés y el beneficio, lo que queremos hacer es precisamente eso, no excluir a los expertos sea cual sea su causa, sea cual sea su legitimación del debate democrático en el Congreso [...]»¹⁷⁵ (negrilla fuera del texto).

1. En términos generales, el texto preparado por la comisión accidental se mantuvo casi inalterado en las diferentes votaciones hasta su aprobación final. Ciertamente, uno de los puntos más álgidos de todos los debates se centró en la conveniencia del literal e) del artículo 1, ahora demandado. Incluso, en el Senado, en un momento, su eliminación se sometió a votación¹⁷⁶. Así mismo, en la plenaria de la Cámara de representantes, se propuso incluir en dicho literal que la participación, discusión o votación de proyectos de ley

o actos legislativos que produjeran un «beneficio particular, directo y actual para un financiador específico», sí generaba un conflicto de intereses para el congresista implicado¹⁷⁷.

1. Para sustentar estas propuestas, varios congresistas manifestaron su rechazo a que los grandes sectores económicos del país financien campañas electorales al Congreso, sin que esto cree un conflicto de intereses para el congresista elegido¹⁷⁸. Al respecto, advirtieron sobre los riesgos de esta decisión para el sistema democrático, la manera en que la norma permitiría la cooptación del Congreso de la República por parte de los financiadores privados y el deber de los legisladores de representar a toda la ciudadanía, y no solo a los financiadores de las campañas electorales.

1. Ahora bien, de conformidad con los antecedentes legislativos descritos, la Corte constata tres elementos que deben ser tenidos en cuenta para decidir la demanda de la referencia, los cuales serán desarrollados a continuación.

1. En primer lugar, que la finalidad general del literal e) del artículo 1 de la Ley 2003 de 2019 consiste en habilitar a los congresistas para que puedan participar, discutir o votar artículos de un proyecto de ley o de acto legislativo que benefician a los sectores económicos de quienes fueron financiadores de sus campañas electorales, sin que ello configure en ningún caso un conflicto de intereses. Aunque la norma no utiliza abiertamente el verbo beneficiar —en su lugar emplea el verbo tratar—, las explicaciones ofrecidas por los ponentes y promotores de la iniciativa a lo largo del trámite legislativo a cerca del alcance del literal dan cuenta de que, en realidad, ese es el objetivo que persigue la norma y, lo más importante, de que esa será la manera en que esta será aplicada.

1. Sobre el particular, no se deben olvidar los dos siguientes aspectos: i) que los destinatarios primigenios de la disposición son los mismos congresistas y que ellos son quienes, con base en su entendimiento del precepto en cuestión, omitirán declararse impedidos cuando el

proyecto normativo beneficie a sus financiadores; y ii) que, justamente, un sector importante del Congreso entiende que su labor consiste en representar y defender los intereses particulares de los financiadores privados de las campañas, mientras que otro minoritario considera que su deber es representar a toda la ciudadanía. En este punto, se debe recordar que este fue el eje de la discusión parlamentaria sobre el alcance del literal impugnado.

1. En segundo lugar, la Sala observa que, de acuerdo con las explicaciones dadas durante el trámite legislativo, el propósito de la iniciativa relativo a que los congresistas expertos en determinada materia o que provengan de algún sector económico en concreto puedan participar, discutir o votar artículos de un proyecto de ley o de acto legislativo, que regulen ese sector, sin incurrir en un conflicto de intereses, no se satisface mediante el literal acusado, sino por medio del literal d) del mismo artículo. La norma precisa, además, que se configurará un conflicto de intereses cuando el proyecto genere un beneficio particular, directo y actual para el legislador. En efecto, la norma dispone:

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

[...]

d) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que regula un sector económico en el cual el congresista tiene un interés particular, actual y directo, siempre y cuando no [le] genere beneficio particular, directo y actual».

200. Al respecto, la Corte entiende que, en el contexto de la democracia representativa y pluralista, resulta lógico que cada congresista, partido o bancada defienda o represente una causa específica o las necesidades regulatorias de un sector de la población sobre el que tiene conocimiento, afinidad, inclinación o interés. Esta es la materialización de la promesa de que los legisladores ejercerán su investidura, de conformidad con su programa político y su ideología¹⁷⁹. De hecho, según lo dispuesto en el inciso 2 del artículo 133 de la Constitución¹⁸⁰, la responsabilidad política de los miembros de los cuerpos colegiados de elección popular se sustenta en parte, precisamente, sobre el cumplimiento de este

mandato.

201. En consecuencia, la Sala constata que el propósito y el alcance de esta disposición son diametralmente diferentes a los de la norma acusada. Así, mientras el literal d) sería, prima facie, el resultado natural del ejercicio de los derechos a la representación política y a la participación democrática, el literal demandado autoriza a los congresistas para que abiertamente defiendan y representen los intereses económicos y regulatorios de sus financiadores políticos.

202. Lo anterior sugiere que una de las consecuencias de la eventual declaratoria de inconstitucionalidad de la norma acusada no sería que los congresistas no puedan, en lo sucesivo, defender o representar las causas o sectores afines a su ideología y programa político, sin incurrir en un conflicto de intereses. Esto es así porque, se reitera, dicha norma no tiene ese propósito ni ese alcance.

203. En tercer lugar, la Corporación también comprueba que, según sus promotores, otro objetivo que persigue el literal e) del artículo 1 de la Ley 2003 de 2019 es otorgar mayor transparencia a la financiación privada de las campañas electorales al Congreso. Puntualmente, esta es la razón del siguiente apartado de la norma: «El congresista deberá hacer saber por escrito que el artículo o proyecto beneficia a financiadores de su campaña. Dicha manifestación no requerirá discusión ni votación».

204. Aunque el objetivo trazado tiene respaldo constitucional, es claro que el segmento transcrito no depura el conflicto de intereses. Incluso, permite que, a pesar de que este se presente, el congresista pueda participar, discutir y votar proyectos de ley y de actos legislativos que beneficien a los sectores económicos a los que pertenecen sus financiadores, sin que ello amerite algún pronunciamiento o decisión de sus pares. Así, en el contexto de la norma, esta previsión resulta engañosa, pues no solo corrobora y ayuda a alcanzar el fin inconstitucional del literal, sino que además facilita el ocultamiento de los conflictos de intereses que se puedan presentar.

205. Con todo, es preciso reparar en que el propósito de transparencia en la financiación de las campañas políticas que, en palabras de la Corte, debe «informar el juego político y electoral en un estado constitucional y democrático de derecho»¹⁸¹, no se satisface a través del literal demandado —de acuerdo con las razones indicadas en el párrafo anterior—, sino,

en principio, mediante el cumplimiento del deber previsto en el literal e) del artículo 2 de la Ley 2003 de 2019.

206. Tal artículo dispone que los congresistas deberán enunciar y consignar en el libro de registro que debe llevar la Secretaría General de cada una de las cámaras «la información que sea susceptible de generar un conflicto de interés en los asuntos sometidos a su consideración». El literal e) de este artículo señala que en ese registro se debe incluir una «[c]opia del informe de ingresos y gastos consignado en el aplicativo “cuentas claras” de la campaña a la que fue elegido». La Corte observa que este aplicativo, el cual es un mecanismo oficial obligatorio administrado por el Consejo Nacional Electoral, permite conocer cuál fue la financiación estatal y privada de la campaña¹⁸², por lo que facilita la realización del principio de publicidad y el control ciudadano.

207. En este sentido, se advierte que aunque el artículo 2 de la Ley 2003 de 2019 tampoco permite depurar el conflicto de intereses en la medida en que solo da cuenta de su posible existencia —objeto que solo se alcanza mediante la aceptación del impedimento respectivo—, constituye un instrumento jurídico para alcanzar el propósito de transparencia que, según sus promotores, persigue la norma demandada. Esto, sin vulnerar, prima facie, otros preceptos superiores, como eventualmente sí lo hace el literal e) del artículo 1 ejusdem.

208. Ahora bien, con fundamento en las tres conclusiones precedentes y aclaradas las cuestiones a las que estas se refieren, pasa la Corte a exponer las razones por las que, efectivamente, el literal e) del artículo 1 de la Ley 2003 de 2019, «[p]or la cual se modifica parcialmente la Ley 5 de 1992 y se dictan otras disposiciones», debe ser declarado inexecutable en su totalidad.

209. En primer lugar, ya se explicó que la norma permite que los congresistas participen, discutan y voten proyectos de ley y de acto legislativo que beneficien a los sectores económicos de los que forman parte los financiadores privados de sus campañas electorales, sin que deban declararse impedidos. La disposición es tajante en preceptuar que «para todos los efectos se entiende que no hay conflicto de interés en [esta] circunstancia» (negrilla fuera del texto).

210. Tal y como lo sostiene la demanda y lo afirmaron los intervinientes, esa autorización

desconoce que los legisladores, en razón de su condición de servidores públicos, únicamente están «al servicio del Estado y de la comunidad», y no de los financiadores privados de sus campañas electorales (artículo 123 de la CP). También ignora que aquellos deben «actuar consultando [...] el bien común», y no los intereses corporativos o regulatorios de los sectores de los cuales recibieron beneficios económicos para dichas campañas (artículo 133 de la CP). Lo anterior es así, en la medida en que la disposición cuestionada habilita a los congresistas para que, mediante el ejercicio de la actividad legislativa, beneficien directamente a los financiadores de sus campañas, incluso cuando los intereses particulares que estos defiendan sean incompatibles con el interés general y el bien común.

211. En este sentido, además, la norma pasa por alto que, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional y contenciosa, el fin último del régimen del conflicto de intereses es garantizar, justamente, la prevalencia del interés general y el adecuado funcionamiento de la democracia representativa y pluralista (artículos 1 y 2 de la CP). Al respecto, en las consideraciones de esta decisión, se señaló en varias ocasiones que ese régimen debe orientarse a conseguir que los intereses privados del congresista —como, por ejemplo, la expectativa de donaciones a futuras campañas electorales— o de un tercero —verbi gratia, la intención del donante de que se apruebe una regulación que favorezca sus actividades económicas— cedan siempre ante el interés general que debe guiar el comportamiento del elegido. En franca contradicción con este propósito, la norma acusada autoriza a los congresistas para que a través de su cargo favorezcan esos intereses privados, sin que para el efecto deban declararse impedidos y se genere alguna sanción en su contra.

212. Para la Corte es claro que la habilitación en comento desvirtúa y desnaturaliza el fin constitucional de los conflictos de intereses, por cuanto permite que los miembros del Congreso actúen en beneficio propio y de terceros, sin que para ello deban separarse temporalmente de sus funciones y, más grave aún, sin esto implique ningún tipo de sanción a futuro.

213. Igualmente, el literal e) del artículo 1 de la Ley 2003 de 2019 vulnera un principio básico del sistema democrático colombiano y, por tanto, un aspecto estructural e inescindible del Estado constitucional. En efecto, en virtud de lo dispuesto en el artículo 3 superior, los miembros de las corporaciones públicas de elección popular representan al pueblo, el cual es el titular exclusivo de la soberanía y el origen del poder público. Esto significa que, en el

actual modelo constitucional, la soberanía popular es la única fuente de legitimidad democrática de la representación política. Este cambio sustancial que incorporó la Constitución de 1991 reconoce no solo «el carácter universal y expansivo de la democracia»¹⁸³, sino el hecho de que «los partidos y movimientos políticos adquieren funciones más complejas que agenciar un grupo identificable de intereses, puesto que también están llamados a racionalizar y hacer operativa la vida política la Nación, de manera que los ciudadanos puedan ejercer, en la mejor y mayor medida posible, su derecho constitucional a la participación material y con incidencia efectiva en las decisiones que los afectan»¹⁸⁴.

214. Es por lo anterior que resulta inadmisibile, en el contexto de los principios y valores que defiende la Constitución de 1991, aceptar como válido y legítimo que los congresistas ejerzan su investidura en representación directa y exclusiva de los donantes de sus campañas electorales. Es claro que en caso de conflicto entre los intereses del pueblo y los intereses de los financiadores, los legisladores deben asegurarse de que prevalecerán los primeros. Y es que el principio previsto en el artículo 3 de la Carta impone a los congresistas el deber de representar al pueblo, como expresión de la suma de voluntades individuales, y no solo a una parte de él. Como ya se explicó, la representación política de los sectores que conforman la sociedad tiene fundamento en la democracia participativa y pluralista, pero de ninguna manera en la capacidad económica o en las contribuciones que dichos sectores puedan realizar a las campañas electorales.

215. Sobre este punto, se debe insistir en que la financiación privada de las campañas es una forma legítima de participación y expresión de intereses políticos, mas no un mecanismo antidemocrático para permitir que los sectores económicos puedan injerir sobre las elecciones o dominar los cuerpos colegiados de elección popular (artículo 109 de la CP). Desde la perspectiva constitucional, aceptar lo contrario implicaría asumir que las personas que no realizan donaciones a las campañas electorales no tienen representación en el Congreso de la República y que las contribuciones económicas a las mismas obran como una suerte de sustituto del voto y de los pilares de la democracia participativa. Esta es una razón adicional, a aquellas que se expusieron en las consideraciones de esta sentencia, por la cual el fortalecimiento del régimen de los conflictos de intereses, en lo que tiene que ver con la financiación privada de campañas, constituye una forma de conjurar los riesgos de este tipo de financiación para el sistema democrático.

216. Ahora bien, en segundo lugar, la Corte no puede omitir en su análisis que el literal demandado contiene una suerte de excepción a la regla general ya descrita, a saber: existirá un conflicto de intereses cuando el proyecto normativo que trata sobre los sectores económicos de quienes fueron financiadores de la campaña electoral genere un «beneficio particular, directo y actual para el congresista».

217. En los fundamentos jurídicos de esta decisión, con base en la jurisprudencia del Consejo de Estado, se precisó el alcance de las expresiones resaltadas. Allí se aclaró que se configura un conflicto de intereses cuando el congresista o sus parientes en los grados señalados en la ley tienen un interés particular, directo y actual en un asunto sometido a consideración del primero. Además, se indicó que el beneficio, interés, utilidad o provecho es particular cuando es específico y personal; actual o inmediato, cuando no se trata de un beneficio posible, contingente o imprevisible, que pueda tener lugar en el futuro; y directo, cuando la fuente del provecho es el asunto objeto de debate o decisión.

218. Estos conceptos fueron elevados a rango legal no solo por el literal impugnado, sino también de la siguiente forma en la primera parte del artículo 1 de la Ley 2003 de 2019:

«Se entiende como conflicto de interés una situación donde la discusión o votación de un proyecto de ley o acto legislativo o artículo, pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del congresista.

a) Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.

b) Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión.

c) Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil».

219. Con fundamento en las definiciones transcritas, la Corte entiende y asume como válidas

las advertencias efectuadas por los intervinientes que señalaron que la condición establecida en la norma es insuficiente para conjurar la inconstitucionalidad de la medida. En efecto, dicha excepción no responde a la complejidad de las relaciones que se tejen entre los candidatos y los grandes donantes a las campañas electorales, las cuales se caracterizan por la previsible exigencia de reciprocidad entre unos y otros. Al respecto, ya se tuvo la oportunidad de demostrar que, en concordancia con la jurisprudencia constitucional, la creciente necesidad de fondos para las campañas tiene el riesgo cierto de vincular a los candidatos «con intereses privados que esperan la entendible recompensa por gratitud de quien logre acceder al cargo de elección popular»¹⁸⁵.

220. En este sentido, la excepción en comento resulta engañosa, en la medida en que es casi imposible que una situación reúna las condiciones que ella señala, según las definiciones que la misma norma ofrece. Así, es claro que la participación y votación de iniciativas legislativas que benefician a los sectores económicos de quienes fueron financiadores de la campaña electoral i) no generará un privilegio o una ganancia económica, así como tampoco eliminará obligaciones a favor del congresista, sino a favor del sector económico o del financiador privado (beneficio particular); ii) solo produce una expectativa de beneficio para el congresista, por cuanto su realización dependerá de la voluntad de reciprocidad del sector o del financiador, la cual se podrá concretar o no, por ejemplo, en donaciones a futuras campañas electorales (beneficio actual); y iii) no causa, necesariamente, un provecho para el congresista o sus parientes en los grados señalados en la ley, pues el beneficio directo como tal es para el sector o el financiador.

221. Es evidente que si la expectativa de beneficio para el congresista se materializa en el futuro, es probable que la relación de reciprocidad y gratitud entre el elegido y el financiador se mantenga en el tiempo. Esto, a pesar de que, en el momento en que tuvo lugar la participación del congresista en la aprobación de la norma, formalmente no se haya estructurado un conflicto de intereses, de acuerdo con los parámetros que exige la primera parte del artículo 1 de la Ley 2003 de 2019. De ahí que, si bien la financiación privada de campañas electorales se encuentra amparada por la Constitución, para la Corte esta constituye, en principio, una de las «situaciones de carácter [...] económico que debe[n] inhibir a los congresistas a participar en el trámite de los asuntos sometidos a su consideración» (artículo 182 de la CP), por los riesgos ciertos y reales de que en ese supuesto se configure un conflicto de intereses.

222. Para terminar, la Sala Plena considera conveniente hacer las siguientes dos aclaraciones sobre el alcance de la presente decisión. Primera, la declaratoria de inconstitucionalidad no puede ser entendida en el sentido de que siempre que se configuren los supuestos fácticos que la norma contenía —participación, discusión o votación de artículos de proyectos de ley o de acto legislativo que beneficien a los sectores económicos de quienes fueron financiadores de la campaña electoral— existe, per se, un conflicto de intereses.

223. Al respecto, la Corte entiende que, en razón de los matices de la financiación privada de campañas políticas y de la aceptación por parte del ordenamiento constitucional de ese tipo de participación política, la determinación acerca de la presencia de un conflicto de intereses por esa causa deberá ser considerada y evaluada caso a caso por el congresista concernido para efectos de declararse impedido y por el juez natural de la acción pública de pérdida de investidura, cuando dicho impedimento no se produzca. Lo anterior, con base en los criterios que ofrece la jurisprudencia constitucional y del Consejo de Estado (fundamentos jurídicos 4.2 y 4.3 de esta sentencia), y los que desarrollan los literales a), b) y c) de la primera parte del artículo 286 de la Ley 5 de 1992.

224. La segunda aclaración consiste en que, de acuerdo con su redacción —«e) Cuando el congresista [...]»—, es evidente que la norma acusada únicamente regulaba los conflictos de intereses relacionados con la financiación privada de las campañas de los congresistas individualmente considerados. Es decir, no se ocupaba de los conflictos de intereses vinculados a la financiación particular de los partidos políticos o las bancadas. Según se explicó en las consideraciones de este fallo, tal financiación se encuentra prevista en los artículos 16 y siguientes de la Ley Estatutaria 1475 de 2011, y se distingue de aquella que se realiza directamente a los candidatos de los partidos políticos (artículo 20 de la misma ley).

225. Dada esta circunstancia, la presente decisión deberá entenderse circunscrita a la materia que desarrollaba el literal e) del artículo 1 de la Ley 2003 de 2019 —conflictos de intereses relacionados con la financiación privada de candidatos al Congreso—, por lo que no podrá hacerse extensiva a otros casos —conflictos de intereses en materia de financiación particular de partidos políticos y bancadas—, los cuales no fueron estudiados en esta oportunidad, dados los cargos propuestos y la literalidad del precepto acusado.

226. Por tanto, en virtud de los argumentos anteriores, este Tribunal declarará inexecutable el

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

7. Síntesis de la decisión

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

229. El segundo, es que el propósito de la iniciativa relativo a que los congresistas expertos en determinada materia o que provengan de algún sector económico en concreto puedan participar, discutir o votar artículos de un proyecto de ley o de acto legislativo, que regulen ese sector, sin incurrir en un conflicto de intereses, no se satisface mediante el literal acusado, sino por medio del literal d) del mismo artículo. Este literal prevé que no incurrirá en conflicto de intereses el congresista que «participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que regula un sector económico en el cual [...] tiene un interés particular, actual y directo, siempre y cuando no [le] genere beneficio particular, directo y actual». Por tanto, una de las consecuencias de la inexequibilidad de la norma no es que los congresistas no podrán, en lo sucesivo, defender o representar las causas o sectores afines a su ideología y programa político, sin incurrir en un conflicto de intereses. Esto es así porque, se reitera, la norma demandada no tiene ese propósito ni ese alcance.

230. Y, por último, el supuesto fin de transparencia en la financiación de las campañas políticas que pretende alcanzar la norma cuestionada se materializa por medio del cumplimiento del deber previsto en el literal e) del artículo 2 de la Ley 2003 de 2019. Este literal exige que en el libro de registro de intereses privados que debe llevar la Secretaría General de cada una de las cámaras se incluya una «[c]opia del informe de ingresos y gastos consignado en el aplicativo “cuentas claras” de la campaña a la que fue elegido».

231. En segundo lugar, la Corte advirtió que la disposición impugnada i) desconoce que los legisladores, en razón de su condición de servidores públicos, únicamente están «al servicio del Estado y de la comunidad», y no de los financiadores privados de sus campañas electorales (artículo 123 de la CP); ii) ignora que aquellos deben «actuar consultando [...] el

bien común», y no los intereses corporativos o regulatorios de los sectores de los cuales recibieron beneficios económicos para dichas campañas (artículo 133 de la CP); iii) pasa por alto que, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional y contenciosa, el fin último del régimen del conflicto de intereses es garantizar, justamente, la prevalencia del interés general y el adecuado funcionamiento de la democracia representativa y pluralista (artículos 1 y 2 de la CP); y iv) vulnera el artículo 3 superior, pues los miembros de las corporaciones públicas de elección popular representan al pueblo, el cual es el titular exclusivo de la soberanía y el origen del poder público, y no solo a los financiadores de su campaña electoral. Respecto de este último punto, es evidente que, aunque en caso de conflicto entre los intereses del pueblo y los intereses de los financiadores, los legisladores deben asegurarse de que prevalecerán los primeros, la norma autoriza que aquellos actúen en favor de los segundos.

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

233. Adicionalmente, la Sala estimó necesario resaltar que la declaratoria de inconstitucionalidad no puede ser entendida en el sentido de que siempre que se configuren los supuestos fácticos que la norma contenía existe un conflicto de intereses. Es claro que la determinación acerca de la presencia de dicho conflicto deberá ser considerada y evaluada por el congresista concernido para efectos de declararse impedido y por el juez natural de la acción pública de pérdida de investidura.

234. Del mismo modo, precisó importante señalar que, de conformidad con su redacción, la norma acusada únicamente regulaba los conflictos de intereses relacionados con la financiación privada de campañas de los congresistas individualmente considerados, y no los

conflictos de intereses vinculados a la financiación particular de partidos políticos o bancadas. En este sentido, la decisión de la Corte debe entenderse circunscrita a la materia que desarrollaba el literal e) del artículo 1 de la Ley 2003 de 2019, por lo que no podrá hacerse extensiva a otros casos.

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

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

Notifíquese, comuníquese, publíquese y archívese el expediente.

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Presidente

DIANA FAJARDO RIVERA

Magistrada

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR

Magistrado

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Magistrado

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA

Magistrada

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Magistrada

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado

Con permiso

ALBERTO ROJAS RÍOS

Magistrado

MARTHA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

1 Artículo 2 del Decreto 2067 de 1991: «Las demandas en las acciones públicas de inconstitucionalidad se presentarán por escrito, en duplicado, y contendrán: || [...] 3. Las razones por las cuales dichos textos [constitucionales] se estiman violados».

2 Se invitó a intervenir en el proceso a la Sección Quinta del Consejo de Estado, el Consejo Nacional Electoral, el Centro de Estudios en Democracia y Asuntos Electorales (CEDAE) de la Registraduría Nacional del Estado Civil, el Programa de Gobernabilidad Democrática del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) Colombia, la organización Transparencia por Colombia, la Misión de Observación Electoral (MOE), la Fundación Konrad Adenauer Colombia, el Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI) de la Universidad Nacional de Colombia, el Grupo de Estudios de la Democracia de la Universidad del Rosario y el proyecto Congreso Visible del Departamento de Ciencia Política de la Universidad de Los Andes.

4 Ibidem.

5 Pág. 12.

6 Sentencia C-379 de 2016.

7 Pág. 17.

8 Sentencia C-379 de 2016.

9 Pág. 26.

10 Pág. 27.

11 Pág. 29.

12 Pág. 35.

13 Pág. 31.

14 Pág. 32 y 33.

15 Pág. 33.

16 Pág. 42.

17 Ibidem.

18 Pág. 43.

19 Pág. 1.

20 Pág. 5 y 6.

21 Pág. 8.

22 Se cita una tabla elaborada por la alianza Liga Contra el Silencio, en la que confluyen veinte medios de comunicación, con base en los reportes que se encuentran disponibles en la página web de la Registraduría Nacional del Estado Civil.

23 Pág. 13. Se cita: CeroSetenta, Así fue el lobby en el Congreso contra la Ley de Etiquetado. 2019. Recuperado de <https://cerosetenta.uniandes.edu.co/lobby-etiquetados/>.

24 Pág. 12 y 13.

25 Pág. 1

26 Se cita lo siguiente: «Este monitoreo se ha hecho principalmente a través de Cuentas Claras, herramienta de registro de los movimientos contables de candidatos y organizaciones políticas elaborado por TPC y donado al Consejo Nacional Electoral en el año 2011. A partir de esa fecha, el aplicativo ha sido avalado como el canal oficial para el envío de los reportes de ingresos y gastos de campañas y partidos a la autoridad electoral, convirtiéndose también en el principal canal de acceso a información pública sobre este tema» (pág. 3).

27 Pág. 4.

28 Pág. 4.

29 Pág. 6.

30 Antes de iniciar su intervención, la señora Holly Wong informó que Global Health Advocacy Incubator es una organización no gubernamental global, que promueve políticas de salud pública para la reducción de enfermedades y mortalidad prematuras.

31 Pág. 2.

33 Incorporada al ordenamiento interno mediante la Ley 970 de 2005.

34 Artículo 3.1 de la Convención Interamericana contra la Corrupción: «A los fines expuestos en el Artículo II de esta Convención, los Estados Partes convienen en considerar la aplicabilidad de medidas, dentro de sus propios sistemas institucionales, destinadas a crear, mantener y fortalecer: || 1. Normas de conducta para el correcto, honorable y adecuado cumplimiento de las funciones públicas. Estas normas deberán estar orientadas a prevenir conflictos de intereses y asegurar la preservación y el uso adecuado de los recursos asignados a los funcionarios públicos en el desempeño de sus funciones. [...]».

35 Artículo 7.4 de la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción: «Cada Estado Parte, de conformidad con los principios fundamentales de su derecho interno, procurará adoptar sistemas destinados a promover la transparencia y a prevenir conflictos de intereses,

o a mantener y fortalecer dichos sistemas».

36 Pág. 3.

37 Pág. 4.

38 Ibidem.

39 Pág. 4 y 5.

40 Se cita: Organización Mundial de la Salud, Addressing and managing conflicts of interest in the planning and delivery of nutrition programmes at country level, 2015; y el Informe sobre Empresas y Derechos Humanos: Estándares Interamericanos. Aprobado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, el 1 de noviembre de 2019 / [Preparado por la Relatoría Especial sobre Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos], p. 265 y 266.

41 Pág. 5 y 6. Se cita: Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights. Statement by the UN Special Rapporteur on the right to health on the adoption of front-of-package warning labelling to tackle NCDs.

July 27, 2020. Traducción no oficial. Recuperado de: <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=26130&LangID=E>.

42 Pág. 9. Se cita: Organización Mundial de la Salud, Informe del Director General. Marco de protección contra posibles conflictos de intereses en programas de nutrición – Proyecto de enfoque para la prevención y gestión de conflictos de interés en el desarrollo de políticas y la implementación de programas de nutrición a nivel de país, 2017. Disponible en: <https://www.who.int/nutrition/consultation-doi/nutrition-tool.pdf?ua=1>.

43 Artículo 2 de la Carta Democrática Interamericana.

44 Sentencia SU-379 de 2019.

45 Pág. 6.

46 Pág. 10.

47 Se cita: Agrawal, Yukihiro Hamada and Khushbu. 2019. Political Finance Reforms How to respond to today's policy challenges? IDEA International. Último acceso: 1 de febrero de 2021.

48 Pág. 5.

49 Cabe resaltar que el impuesto a las bebidas azucaradas es una medida recomendada por la OMS, en tanto que está asociada con el desincentivo de su consumo. Puesto que el excesivo consumo de este alimento está relacionado no solo con el sobrepeso y la obesidad, sino también con otras enfermedades crónicas no transmisibles que implican altos costos para el sistema de salud pública.

50 Pág. 8.

51 Mialon M., Gaitán Charry DA, Cediel G., Crosbie E., Scagliusi FB, Pérez Tamayo EM. I had never seen so many lobbyists': food industry political practices during the development of a new nutrition front-of-pack labelling system in Colombia. Public Health Nutr. 2020 Aug 21:1-9, doi 10.1017/S1368980020002268.

52 Pág. 9.

53 Pág. 7.

54 Pág. 6 y 7.

55 Pág. 7.

56 Ibidem.

57 Pág. 8.

58 Las consideraciones introductorias de este acápite fueron tomadas de la Sentencia C-066 de 2021 (MP Cristina Pardo Schlesinger).

59 Sentencias C-112 y C-085 de 2018, y C-389 y C-384 de 2017, entre otras. En la sentencia C-535 de 2016, el Pleno de la Sala explicó: «Es cierto que el análisis de admisibilidad no tiene el mismo rigor que el estudio que realiza la Corte al pronunciarse de fondo sobre

determinada disposición normativa. Se trata de un estudio preliminar de una acción de inconstitucionalidad, que en todo caso debe ejercerse con seriedad, pues, como se dijo, es de importancia para respetar el principio de separación de poderes y para materializar el derecho político de los ciudadanos a participar en la defensa del ordenamiento jurídico. Una vez se supera esta etapa y la demanda resulta admitida, la Corte debe procurar emitir un pronunciamiento de fondo. Esta exigencia no solo se desprende de la separación de poderes y del respeto del derecho político de los ciudadanos previsto en el artículo 40 numeral 6 de la Constitución, sino también en cumplimiento de su función de administrar justicia (artículos 229 y 241 de la Constitución). Por lo anterior, la decisión de fondo por parte de la Corte Constitucional debe ser la regla general y la decisión de inhibición debe ser excepcional».

60 Sentencia C-281 de 2013.

61 Ibídem.

62 Sobre el particular, en la sentencia C-173 de 2017, la Corte indicó: «si bien la demanda fue admitida, puede ocurrir que la Corporación decida inhibirse para emitir un pronunciamiento de fondo, ya que esta clase de decisión debe ser adoptada por la Sala Plena, quien es la encargada de examinar la ponencia elaborada por el magistrado sustanciador, la cual puede ser avalada integralmente, modificada o denegada. Es así que el auto admisorio no constituye un prejuzgamiento y entre lo resuelto en este y lo decidido al momento de proferir la respectiva sentencia. Pueden presentarse modificaciones que impliquen el examen sobre los argumentos de inconstitucionalidad expresados por el actor, los cuales pueden, en algunos casos, llevar a la Sala Plena a determinar que las razones expuestas no cumplen los presupuestos de procedibilidad para suscitar un juicio sobre el fondo de la cuestión planteada».

63 Artículo 2 del Decreto 2067 de 1991: «Las demandas en las acciones públicas de inconstitucionalidad se presentarán por escrito, en duplicado, y contendrán: 1. El señalamiento de las normas acusadas como inconstitucionales, su transcripción literal por cualquier medio o un ejemplar de la publicación oficial de las mismas; || 2. El señalamiento de las normas constitucionales que se consideren infringidas; || 3. Las razones por las cuales esos textos se estiman violados; || 4. Cuando fuera el caso, el señalamiento del trámite impuesto por la Constitución para la expedición del acto demandado y la forma en que fue

quebrantado; || y 5. La razón por la cual la Corte es competente para conocer de la demanda» (negrilla fuera del texto).

64 Estos criterios han sido reiterados en múltiples autos y sentencias. Se pueden consultar, a manera de ejemplo, los autos 361, 310 y 205 de 2018, 244 y 035 de 2017, 585 de 2016, 527 y 367 de 2015, 324, 267, 243, 145 y 006 de 2014, 105, A71 y 041 de 2013, 274 de 2012, 070 de 2011, 112 de 2009, 091 de 2008, 267 de 2007, 031 de 2006, y 128 y 033 de 2005; así como las sentencias C-148, C-134 y C-105 de 2018, C-351 y C-146 de 2017, C-646, C-160 y C-088 de 2016, C-694, C-612 y C-457 de 2015, C-785 y C-081 de 2014, C-358 y C-304 de 2013, C-748, C-610, C-333 y C-243 de 2012, C-587 y C-128 de 2011, C-942, C-842 y C-459 de 2010, C-351 y C-028 de 2009, C-980 de 2005 y C-874 de 2002.

65 Sobre el particular, en la Sentencia C-054 de 2016, reiterada en la Sentencia C-250 de 2019, la Sala Plena explicó: «el método sistemático apela a encontrar el sentido de las disposiciones a partir de la comparación con otras normas que pertenecen al orden jurídico legal y que guardan relación con aquella. Lo mismo sucede con el método histórico, pues este intenta buscar el significado de la legislación a través de sus antecedentes y trabajos preparatorios. De igual manera, el método teológico o finalista se basa en la identificación de los objetivos de la legislación, de manera que resulta justificada una interpretación del precepto legal, cuando ese entendimiento concuerda con tales propósitos. Por último, el método gramatical es el que está más profundamente vinculado con la hipótesis de infalibilidad de ese legislador soberano, pues supone que en ciertas ocasiones las normas tienen un sentido único, que no requiere ser interpretado» (negrilla fuera del texto).

66 Sentencias SU-379 de 2019, C-1056 de 2012 y C-1040 de 2005. Al respecto, en la Sentencia SU-625 de 2016, la Sala Plena explicó: «Con el propósito de “recuperar para el Congreso el prestigio, el buen nivel, el tono moral que [parecía] haberse disminuido” [Antecedentes de la Asamblea Nacional Constituyente, discusión del artículo 179 de la Constitución Política, ponente: Luis Guillermo Nieto Roa, sesión del 3 de abril de 1991], así como “evitar que en el ejercicio del cargo de Congresista se utilice la investidura para ejercer cuestiones indebidas sobre otras Ramas del Poder Público o sobre la comunidad en general” y, de esa manera, “crear las condiciones que garanticen el mejor desempeño del cargo”, el Constituyente de 1991 introdujo en la Constitución Política un amplio régimen de inhabilidades e incompatibilidades y, por primera vez un régimen de conflicto de intereses

para los congresistas».

67 Sentencia C-1040 de 2005.

68 Ibidem. Al respecto, en la Sentencia C-1056 de 2012, la Sala Plena indicó: «Este conjunto de disposiciones [artículos 179 a 187 de la CP] complementan y son congruentes con el mandato de velar por el interés general y de buscar la justicia y el bien común [artículo 133 de la CP], y han sido entendidas como una elocuente expresión de un nuevo sistema político, que atribuye gran importancia a la responsabilidad que los elegidos tienen frente a sus electores en razón a la fidelidad que deben al mandato por ellos conferido, y que busca brindar a estos últimos, herramientas adecuadas para hacer efectiva esa grave responsabilidad».

69 Con fundamento en lo dispuesto en el artículo 182 de la Constitución, la jurisprudencia del Consejo de Estado ha distinguido entre las circunstancias morales —de límites menos claros— y económicas —más específicas—, que dan lugar a un conflicto de intereses. Así, por ejemplo, en la sentencia de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del 29 de mayo de 2012 (expdte. 2010-01329-00 IP), se reiteró que las circunstancias morales han sido delineadas por la jurisprudencia y la costumbre parlamentaria, con base en tres principios: «i) la moralidad administrativa; ii) la protección a la confianza legítima depositada por los ciudadanos en sus elegidos y iii) el resguardo de una conducta pródiga en el ejercicio de los cargos de elección popular».

70 Otras disposiciones relacionadas con el régimen de conflicto de intereses son los artículos 124, 59 —modificado por el artículo 72 de la Ley 1828 de 2017— y 296.3 de la Ley 5 de 1992.

71 Sentencia C-473 de 1997: «El Constituyente consideró necesario crear una sanción especial para los integrantes de las corporaciones públicas, consistente en la declaración de la pérdida de su investidura. La destitución es la máxima sanción existente en el orden disciplinario y, como ya lo ha precisado la Corte, la pérdida de investidura es también un reproche disciplinario que se equipara a la destitución. Los ciudadanos que son elegidos popularmente para las corporaciones públicas no están sujetos al régimen jerárquico administrativo que cobija a la generalidad de los servidores públicos. Estos ciudadanos no son nombrados en una posición sino elegidos. De allí que no tengan superiores jerárquicos,

que puedan ejercer atribuciones disciplinarias sobre ellos. Por esta razón, a estos servidores se les aplica un régimen especial para la separación del cargo, que es el de la pérdida de investidura».

72 Numeral 5 del artículo 237 de la Constitución.

73 La jurisprudencia que se reseña en las páginas siguientes solo corresponde a las decisiones aprobadas por las salas especiales de decisión del Consejo de Estado y su Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, en materia de pérdida de investidura de los congresistas. Sobre el particular, se debe tener en cuenta que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 2 de la Ley 1881 de 2018, las Salas Especiales de Decisión de Pérdida de Investidura del Consejo de Estado conocen en primera instancia de la acción de pérdida de investidura de los miembros del Congreso de la República. Por su parte, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo es competente para decidir el recurso de apelación frente a la sentencia de primera instancia, sin la participación de los magistrados que decidieron el fallo recurrido. En relación con los diputados, concejales municipales y distritales y los miembros de las juntas administradoras locales, el artículo 48 de la Ley 617 de 2000 establece que la acción de pérdida de investidura debe ser tramitada en primera instancia por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo con jurisdicción en el respectivo departamento y en segunda instancia, por la Sección Primera del Consejo de Estado. Sobre este último punto, también se puede consultar el numeral 5 del artículo 13 del Acuerdo 080 de 2019, dictado por la Sala Plena del Consejo de Estado, que compiló y actualizó el reglamento interno del Consejo de Estado.

74 Artículo 185 de la Constitución: «Los congresistas serán inviolables por las opiniones y los votos que emitan en el ejercicio del cargo, sin perjuicio de las normas disciplinarias contenidas en el reglamento respectivo».

75 En esta misma línea, en la Sentencia T-461 de 2003, la Corte Constitucional afirmó: «Resulta claro que, antes que contradicción entre las dos figuras, existe un complemento. Una, la inviolabilidad, impide la persecución del parlamentario, garantizando la independencia del Congreso frente a otros poderes. El otro, el régimen de conflictos de intereses, protege al Congreso internamente de la dominación de intereses privados y particulares. De ambas maneras se garantiza la orientación del Congreso hacia la discusión y

el debate de los intereses colectivos y públicos». Sobre la inviolabilidad parlamentaria, también se pueden consultar las Sentencias SU-062 de 2001 y SU-047 de 1999.

76 Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencias del 28 de enero de 2020 (expdte. 2019-02135-01 PI) y del 29 de mayo de 2012 (expdte. 2010-01329-00 PI).

77 Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 9 de noviembre de 2016 (expdte. 2014-03117-00 PI): «Los conceptos jurídicos indeterminados incorporan nociones de la experiencia o de la razón práctica, técnicos o económicos y valores morales, que implican un juicio valorativo, el cual deberá realizar, en primer lugar, el propio congresista y así informar oportunamente sobre el conflicto de intereses —art. 182 superior—. Si no lo hace, debiéndolo hacer, podrá ser recusado y finalmente, como control externo e imparcial, será el juez de la pérdida de investidura el que decida en forma definitiva si el conflicto de intereses, en el caso concreto, es fundamento suficiente de la desinvestidura solicitada».

78 Consejo de Estado, la Sala Novena Especial de Decisión, sentencia del 25 de septiembre de 2019 (expdte. 2019-02135-00 PI).

79 Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencias del 9 de noviembre de 2016 (expdte. 2014-03117-00 PI) y del 20 de noviembre de 2001 (expdte. 2001-00130-01 PI). Al respecto, resulta interesante anotar lo sostenido en la Sentencia SU-379 de 2019 por la Corte Constitucional, respecto del carácter indeterminado del conflicto de intereses: «aunque el Consejo de Estado de manera reiterada ha señalado que el conflicto de intereses es un concepto jurídico indeterminado, en modo alguno ello puede entenderse como una habilitación para que los jueces, quienes están llamados a dotarlo de contenido concreto, puedan hacerlo de cualquier manera, o en forma arbitraria, sino que por el contrario, habida cuenta de dicha indeterminación, ello requiere una exigente carga de motivación, clara y que se ajuste a las subreglas que en desarrollo de este concepto ha desarrollado el juez contencioso administrativo».

80 Así, por ejemplo, en la sentencia del 24 de agosto de 2010 (expdte. 2009-01352-00 PI), la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo sostuvo: «[a]unque 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».

81 Antes de la promulgación del artículo 1 de la Ley 2003 de 2019, el artículo 286 de la Ley 5 de 1992 solo disponía lo siguiente: «Aplicación. <Aparte subrayado condicionalmente exequible> 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». La jurisprudencia del Consejo de Estado que se presenta en esta consideración es anterior a la expedición de la Ley 2003 de 2019.

82 Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, 13 de noviembre de 2019 (expdte. 2019-03953-00 PI); 5 de septiembre de 2018 (expdte. 2018-00320); 6 de junio de 2017 (expdte. 2016-02279-00 PI); 9 de noviembre de 2016 (expdte. 2015-01333); 1 de noviembre de 2016 (2015-01571-00 PI); 27 de septiembre de 2016 (2013-022218-00 PI) y del 14 de julio de 2015 (expdte. 2012-01350-00 PI), entre otras.

83 Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 28 de enero de 2020 (expdte. 2019-02135-01 PI). Esto significa que «el impedimento no solo puede darse cuando se trate del ejercicio de las funciones puramente legislativas del Congreso sino cuando se trate de las otras funciones de ese órgano como las funciones de control político, las administrativas, las judiciales y las electorales» (Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 1 de noviembre de 2016, expdte. 2015-01571-00 PI).

85 En la sentencia del 25 de septiembre de 2019 (expdte. 2019-02135-00 PI), la Sala Novena Especial de Decisión del Consejo de Estado explicó que el interés es general cuando «se

encuentra involucrado o concernido el interés de toda la colectividad o de un grupo indeterminado de personas, incluyendo los intereses que en pie de igualdad con las demás personas pudieren tener los propios congresistas».

86 Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 14 de julio de 2015 (expdte. 2014-00105-00 PI).

87 Consejo de Estado, Sala Dieciséis Especial de Decisión, sentencia del 6 de junio de 2017 (expdte. 2016-02279-00 PI).

88 En la sentencia del 16 de julio de 2019 (expdte. 2019-02830-00 PI), la Sala Sexta Especial de Decisión del Consejo de Estado aclaró que también se viola el régimen de conflicto de intereses cuando «pese a manifestar su impedimento y a haber sido éste aceptado, el congresista participa en el trámite y discusión del asunto del que se deriva el interés en comento». Al respecto, también se puede consultar la sentencia de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del 8 de marzo de 2016 (expdte. 2014-00925-00 PI).

89 En relación con la institución del conflicto de intereses, en la sentencia del 6 de junio de 2017 (expdte. 2019- 02830-00 PI), la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo indicó estas obligaciones adicionales, en cabeza de los congresistas: «i) revelar cualquier situación que lo inhiba de participar en asuntos sometidos a su consideración, [y] ii) registrar las cuestiones relacionadas con su actividad privada en el libro que para el efecto establece cada Cámara, donde se deberá incluir la participación en sociedades anónimas o de responsabilidad limitada, similares, o en cualquier organización o actividad con o sin ánimo de lucro en el país o fuera de él».

90 Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 23 de marzo de 2010 (expdte. 2009-00198-00 PI), reiterada en la sentencia del 18 de noviembre de 2019 (expdte. 2019-04358-00 PI) de la Sala Dieciocho Especial de Decisión. En la sentencia del 13 de noviembre de 2019 (expdte. 2019-03953-00 PI), la Sala Once Especial de Decisión reiteró que «la sola ausencia de la declaración de impedimento por parte del congresista no constituye causal de pérdida de investidura, porque el artículo 181 de la Constitución Política no sanciona la omisión del deber de declararse impedido, sino la participación en una decisión en la cual se configure un genuino conflicto de intereses» (sentencias de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del 9 de noviembre de 2016, expdte. 2014-03117-00;

9 de julio de 2013, expdte. 2011-01559-00; 22 de noviembre de 2011, expdte. 2011-00404-00; y del 23 de marzo de 2010, expdte. 2009-00198-00).

91 Expdte. 0447-01(PI-044).

92 Supra n.º 73.

93 Sentencias SU-379 de 2019, SU-625 de 2015 y T-461 de 2003.

94 Sentencias C-1056 de 2012 y C-1040 de 2005.

95 Sentencias C-184 de 2016, C-337 de 2006, y C-1043 y C-1040 de 2005.

96 Con salvamento de voto de los magistrados Jaime Araújo Rentería y Alfredo Beltrán Sierra; salvamento parcial de voto del magistrado Jaime Córdoba Triviño y aclaración y salvamento parcial de voto del magistrado Humberto Antonio Sierra Porto.

97 Artículo 291 de la Ley 5 de 1992, modificado por el artículo 3 de la Ley 2003 de 2019.

98 Artículo 294 de la Ley 5 de 1992, modificado por el artículo 5 de la Ley 2003 de 2019.

99 Al respecto, en la Sentencia C-141 de 2010, la Corte reiteró que «no puede invalidar la participación y manifestación de voluntad de un miembro del Congreso por considerar que ha debido declararse impedido en la discusión y votación de un determinado tema, pues no solo estaría yendo en contra de la presunción de validez que acompaña las actuaciones del Congreso, que son la expresión del soberano en cuanto proferidas por sus representantes; sino que, además, estaría contraviniendo el principio de separación de poderes, pues estaría invadiendo la órbita de actuación competencial perteneciente al órgano legislativo, la comisión de ética, y del judicial, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo de Consejo de Estado, cuanto resuelve los casos de pérdida de investidura»

100 Sentencias C-128 de 2013 y C-1056 de 2012.

101 Con aclaración de voto de los magistrados María Victoria Calle Correa, Jorge Iván Palacio Palacio, Nilson Pinilla Pinilla y Luis Ernesto Vargas Silva, y salvamento de voto de los magistrados Mauricio González Cuervo, Luis Guillermo Guerrero Pérez, Jorge Ignacio Pretelt Chaljub y Alexei Egor Julio Estrada (E).

102 De este modo, la Sala aclaró el precedente fijado en la Sentencia C-1040 de 2005, respecto de la supuesta imposibilidad de plantear impedimentos o recusaciones por conflictos de intereses en el trámite de una reforma constitucional. Así, precisó: «tal como puede comprobarse con la lectura de la citada sentencia C-1040 de 2005, la Corte en ningún momento excluyó de manera absoluta la posibilidad de predicar la existencia de conflicto de interés en el trámite de las reformas constitucionales. Ello resulta cuando menos de la ya citada precisión de tratarse de una regla general (la improcedencia de los conflictos de interés dentro del trámite de las reformas constitucionales), así como de la posibilidad, reconocida inmediatamente a continuación, según la cual, no obstante lo dicho, esas figuras sí serían procedentes en casos excepcionales».

103 Al respecto, la Corte señaló: «podría considerarse que la garantía que la norma acusada ofrece a los congresistas en el sentido de que los conflictos de interés que llegaren a presentarse en el trámite de las reformas constitucionales no podrán ser objeto de sanción, junto con la certeza de que, según se estableció, esos conflictos sí pueden presentarse, configura una situación cercana a la que de tiempo atrás el derecho privado ha denominado condonación del dolo futuro, en cuanto de manera anticipada habilita al interesado (los miembros del Congreso) para actuar de manera segura y sin peligro alguno en beneficio propio, e incluso en perjuicio de otros, lo que tanto como esa otra hipótesis repugna al sentido común y al sentido de justicia, que es también un elemento esencial de la Constitución de 1991».

104 Al respecto, se debe tener en cuenta que la financiación del partido político que surgió del tránsito de las FARC-EP a la actividad política legal se encuentra regulada por las reglas especiales contenidas en el artículo transitorio 1 del Acto Legislativo 03 de 2017. Aquella comprende el funcionamiento de dicho partido y del centro de pensamiento y formación política, la difusión y divulgación de la plataforma ideológica y programática, la campaña a la Presidencia de la República y al Senado, y el acceso a medios de comunicación social. Sobre el particular, se puede consultar la Sentencia C-027 de 2018. Otras normas constitucionales que regulan la financiación de las campañas políticas son los artículos 152 (parágrafo transitorio) y 262. A estos se hará referencia en las páginas siguientes.

105 Sentencia C-490 de 2011.

106 Gaceta de la Asamblea Nacional Constituyente n.º 4, pág. 11: «Otro tanto podría decirse de un sistema en el que los sectores del capital, a través de la financiación privada, controlan los partidos mediante los “camino verdes” de la financiación privada y a través de ellos del Estado. De ahí la importancia de la financiación pública de las campañas y de los distintos partidos políticos, y de reducir y controlar drásticamente los grandes aportes privados que, para colmo, en ciertas ocasiones no tienen origen non santo [sic]». Al respecto, también se pueden consultar la Gaceta n.º 5.

107 «Artículo 2.4. Financiación democrática de las campanas electorales y de entidades privadas sin ánimo de lucro. Corresponde exclusivamente a los ciudadano la facultad de asignar recursos públicos para favorecer las campañas electorales de determinados candidatos, y a las entidades privadas sin ánimo de lucro. En consecuencia, los ciudadanos tienen derecho a que una parte de los tributos que pagan se destine a financiar los partidos, los candidatos y las entidades privadas sin ánimo de lucro, de sus preferencias. La ley determinará cuáles tributos se tendrán en cuenta para estos propósitos; qué porcentaje de tales tributos puede destinarse a ellos; y la manera y oportunidad en que los ciudadanos pueden designar a los beneficiarios» (Gaceta de la Asamblea Nacional Constituyente n.º 18, pág. 14).

108 Gaceta de la Asamblea Nacional Constituyente n.º 18, pág. 15.

109 Artículo 84. Régimen patrimonial (Gaceta de la Asamblea Nacional Constituyente n.º 9, pág. 12).

110 Sobre la adecuada interpretación constitucional de este precepto, se puede consultar la Sentencia C-020 de 1993, en la cual la Corte afirmó que, de conformidad con lo dispuesto en la versión original del artículo 109 de la Constitución, el Estado tiene el deber de financiar a los partidos y movimientos con personería jurídica y a aquellos movimientos sociales que postulan candidatos, pero que no tienen personería jurídica.

111 Este precepto elevó a rango constitucional la regla que ya se encontraba prevista en el artículo 13 de la Ley Estatutaria 130 de 1994, en relación con la financiación de campañas electorales, mediante el sistema de reposición de votos depositados.

112 En la Sentencia C-443 de 2011, la Sala Plena destacó otros aspectos de la reforma

constitucional introducida mediante el Acto Legislativo 01 de 2003: «se estableció una nueva forma de presentación de candidatos —tercer inciso del artículo 108 y primero del artículo 263 de la Constitución—; se previó la adopción de un nuevo sistema de escrutinio electoral —inciso segundo del artículo 263 de la Constitución—; se creó un elemento que funciona a manera de filtro electoral al momento de la realización del escrutinio electoral —el llamado umbral electoral, previsto en los incisos 2, 3 y 5 del artículo 263 de la Constitución—; se consagró como obligación constitucional el funcionamiento de los partidos políticos como bancadas a efectos de las decisiones que tomen al interior de las corporaciones de elección popular —artículo 108 de la Constitución—; entre otras medidas que afectaron el funcionamiento del sistema electoral». Sobre este mismo punto, también se puede consultar la Sentencia C-490 de 2011.

113 Ver exposición de motivos del Proyecto de Acto Legislativo 12 de 2004, publicado en la Gaceta del Congreso n.º 102 del 26 de marzo de 2004, pág. 2.

114 Mediante este Acto Legislativo se reformaron, además, los artículos 107, 108, 122, 133, 134, 144, 258, 261, 263 y 265 de la Constitución. En la Sentencia C-490 de 2011, se advirtió que, de manera general, las modificaciones introducidas a la Constitución buscaron «aumentar el grado de intervención estatal de las agrupaciones políticas, mediante reglas específicas y particulares». Además, con ellas se pretendían alcanzar los siguientes objetivos: «i) el fortalecimiento de las agrupaciones políticas; ii) la búsqueda de mayores niveles de representación democrática; y iii) la exigencia de regímenes de control y sanción, que sirvan de desestímulo para la cooptación del sistema político por parte de actores ilegales».

115 Concretamente, los incisos 1 y 2 del artículo 109 de la Constitución estatuyen lo siguiente: «El Estado concurrirá a la financiación política y electoral de los Partidos y Movimientos Políticos con personería jurídica, de conformidad con la ley. || Las campañas electorales que adelanten los candidatos avalados por partidos y movimientos con Personería Jurídica o por grupos significativos de ciudadanos, serán financiadas parcialmente con recursos estatales».

116 Sobre la obligación que el artículo 109 de la Constitución le impone al Estado, en la Sentencia C-353 de 1994, la Sala advirtió: «la financiación de las campañas electorales, tal como está prevista en la Constitución, es un derecho de los partidos y movimientos políticos

con personería jurídica, y un deber del Estado».

117 Sentencia C-1153 de 2005: «Entiende la Corte que esta disposición [parágrafo transitorio del artículo 152 de la CP], por su carácter especial para las campañas presidenciales, es la que debe presidir la regulación legal del asunto del monto de la financiación pública de las campañas presidenciales, desplazando en este tema las normas generales sobre financiación de otras campañas, contenidas en el artículo 109 superior».

118 En la Sentencia C-145 de 1994, la Sala Plena aclaró que la financiación de los partidos y de las campañas electorales es «un elemento central esencial de la regulación de las funciones electorales, por lo cual es materia de reserva de ley estatutaria». En consecuencia, declaró la inconstitucionalidad del artículo 18 de la Ley ordinaria 84 de 1993, que desarrollaba esa materia. Este precedente jurisprudencial fue reiterado en las Sentencias C-515 de 2004 y C-490 de 2011.

119 De esta regulación resultan particularmente interesantes los artículos 15 y 16: «Artículo 15. Entrega de las contribuciones. Las contribuciones particulares a un candidato determinado deberán ser entregadas al candidato mismo, o a la organización que lo represente, o al partido o al movimiento al cual pertenezca. || Artículo 16. Donaciones de las personas jurídicas. Toda donación que una persona jurídica realice a favor de una campaña electoral, deberá contar con autorización expresa de la mitad más uno de los miembros de la junta directiva o de la asamblea general de accionistas o junta de socios, según el caso. De ello se dejará constancia en el acta respectiva». Ver Sentencia C-089 de 1994.

120 Sobre el particular, se puede consultar las Sentencias C-1153 de 2005 y C-802 de 2006.

121 El delito de financiación de campañas electorales con fuentes prohibidas (artículo 396A del Código Penal, adicionado por el artículo 14 de la Ley 1864 de 2017) prevé una pena privativa de la libertad de cuatro a ocho años, multa de 400 a 1200 salarios mínimos e inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas por el mismo tiempo. En este delito pueden incurrir el gerente de la campaña, el candidato —cuando se trate de cargos uninominales y listas de voto preferente o lista de voto no preferente— y el aportante. Por su parte, la violación de los topes o límites de gastos en las campañas electorales (artículo 396B del Código Penal, adicionado por el artículo 15 de la Ley 1864 de 2017) contempla una pena

de prisión de cuatro a ocho años e inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas, además de una multa por el mismo valor de lo excedido del tope. De acuerdo con su redacción, en este tipo penal incurre «[e]l que administre los recursos de la campaña electoral que exceda los topes o límites de gastos establecidos por la autoridad electoral». Finalmente, la omisión de información del aportante (Artículo 396C del Código Penal, adicionado por el artículo 16 de la Ley 1864 de 2017) tiene una sanción similar al primer delito señalado, salvo la interdicción del ejercicio de derechos políticos.

122 Artículo 27 de la Ley Estatutaria 1475 de 2011: «Financiación prohibida. Se prohíben las siguientes fuentes de financiación de los partidos, movimientos políticos y campañas: || 1. Las que provengan, directa o indirectamente, de gobiernos o personas naturales o jurídicas extranjeras, excepto las que se realicen a título de cooperación técnica para el desarrollo de actividades distintas a las campañas electorales. || 2. Las que se deriven de actividades ilícitas o tengan por objeto financiar fines antidemocráticos o atentatorios del orden público. || 3. Las contribuciones o donaciones de personas titulares del derecho real, personal, aparente o presunto, de dominio, respecto de bienes sobre los cuales se hubiere iniciado un proceso de extinción de dominio. || 4. Las contribuciones anónimas. || 5. Las de personas naturales contra las cuales se hubiere formulado acusación o imputación en un proceso penal por delitos relacionados con la financiación, pertenencia o promoción de grupos armados ilegales, narcotráfico, delitos contra la administración pública, contra los mecanismos de participación democrática y de lesa humanidad. || 6. Las que provengan de personas que desempeñan funciones públicas, excepto de los miembros de corporaciones públicas de elección popular, quienes podrán realizar aportes voluntarios a las organizaciones políticas a las que pertenezcan, con destino a la financiación de su funcionamiento y a las campañas electorales en las que participen, de acuerdo con los límites a la financiación privada previstos en el artículo 25 de la presente ley. || 7. Las que provengan de personas naturales o jurídicas cuyos ingresos en el año anterior se hayan originado en más de un cincuenta por ciento de contratos o subsidios estatales; que administren recursos públicos o parafiscales, o que tengan licencias o permisos para explotar monopolios estatales o juegos de suerte y azar».

123 El párrafo de este artículo dispone: «De conformidad con el artículo 125-4 del Estatuto Tributario, las donaciones a que se refiere el numeral 2 de esta disposición podrán ser deducidas hasta en un 30% de la renta líquida del donante, determinada antes de restar el

valor de la donación, siempre que cumplan los requisitos y modalidades previstos en los artículos 125 y s.s. del mencionado Estatuto».

124 La Corte encontró que la posibilidad de que las personas jurídicas aportaran financieramente a las campañas electorales resultaba inconstitucional. Así lo explicó: «la Corte encuentra que no se ajusta a la Constitución el que el proyecto de ley permita que las personas jurídicas hagan aportes a las campañas presidenciales, y menos que lo hagan hasta llegar a un tope del 4% de los gastos de las mismas. Esta posibilidad, a su parecer, resulta contraria al principio superior de igualdad electoral que debe presidir las campañas para la primera magistratura del Estado, porque admite que personas naturales con cuantiosos recursos económicos, a través de personas jurídicas, realicen aportes a las campañas, por encima del tope aplicable a las personas naturales. Además, en un régimen democrático, los derechos políticos, entre ellos el de participación política ejercido al apoyar las campañas electorales, se reconocen solamente a las personas naturales; finalmente, la posibilidad de que las personas jurídicas efectúen contribuciones a un Presidente candidato distorsiona el equilibrio que ha de imperar en las reglas de juego adoptadas por el legislador estatutario, para promover la equidad en un contexto en el cual es posible la reelección».

126 El inciso primero del artículo 12 de la Ley Estatutaria 1909 de 2018 prescribe: «Financiación adicional para el ejercicio de la oposición. Se apropiará una partida adicional para el Fondo Nacional de Financiación Política, equivalente al cinco por ciento (5%) del monto del financiamiento del funcionamiento permanente de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica, con destino a las organizaciones políticas declaradas en oposición al Gobierno nacional, quienes internamente garantizarán el manejo de los recursos asignados de acuerdo a los principios constitucionales y legales rectores del presente Estatuto. Esta partida se distribuirá de manera proporcional entre todos ellas». La expresión subrayada fue introducida por la Corte Constitucional en la Sentencia C-018 de 2018, que declaró la exequibilidad de este artículo, salvo la expresión «en partes iguales», que fue declarada inexecutable y sustituida por la locución «de manera proporcional», la cual, de acuerdo con la mencionada sentencia, debe ser interpretada conforme a las reglas fijadas en el artículo 17 de la Ley 1475 de 2011. Al respecto, la Sala explicó: «el criterio de asignación proporcional resulta ser el mecanismo más idóneo para lograr la oposición eficaz, comoquiera que: (i) reconoce las marcadas diferencias entre las diversas organizaciones políticas que se pueden declarar en oposición; (ii) fortalece a quien se ha esforzado, de

diferentes formas, por presentar una alternativa política ampliamente aceptada por las mayorías y que le ha significado mayor representación en el escenario político; (iii) no patrocina a quien, a pesar de haberse declarado en oposición, no aporta al debate democrático, por mantener actitud complaciente y pasiva; (iv) incentiva a que las diversas fuerzas políticas habilitadas para ejercer oposición concentren sus esfuerzos en mejorar el diseño de sus propuestas; y (v) se armoniza con otros campos de la política en los que el legislador ha previsto, igualmente, la aplicación de un criterio de distribución proporcional de recursos, como se evidencia en el mismo artículo 112 Superior».

127 Sentencia C-089 de 1994.

128 Así, por ejemplo, en un texto llamado *Dinero y política: la cuadratura del círculo de la democracia en América Latina*, el autor plantea lo siguiente: «Es dominante la tendencia a la financiación pública en América Latina, pero la financiación privada sigue siendo la más importante fuente de alimentación política. Esto hace necesaria una regulación de la relación entre la actividad empresarial y la actividad política. El claro intento de los empresarios y el sector privado en general de influenciar las políticas públicas participando en la actividad política, hace necesario su control y sometimiento a las reglas de lo público. Esa participación no es inocente y persigue obtener políticas públicas favorables a sus intereses. || Esta participación sin controles, pone en peligro el sistema democrático porque al favorecer a determinados partidos —en general proclives a los intereses privados— se rompe el principio de igualdad indispensable para una representación democrática y desaparece el voto igual, aunque sea universal y secreto» (pág. 533). García Laguardia, Jorge Mario, *Dinero y política: la cuadratura del círculo de la democracia en América Latina*, Revista del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, vol. 34 – 35, México, págs. 521-550.

129 La Corte encuentra que este planteamiento se apoya en el trabajo de varios académicos y organizaciones, que no fueron citados en las intervenciones. Por ejemplo, en un informe elaborado en 2018 con el patrocinio de Oxfam International y el Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), se afirmó que «[u]na élite cuenta con determinados recursos de poder (por ejemplo económicos), en un contexto específico (por ejemplo una elección gubernamental) donde operan variables o elementos facilitadores de captura (por ejemplo una regulación deficiente sobre la financiación privada de campañas para cargos públicos, podría crear el espacio para que dicha élite utilice su poder a través del uso de algún

mecanismo de influencia (por ejemplo la financiación de la campaña de un determinado candidato con la expectativa de que este pueda favorecerle en el futuro cercano, cuando asuma un cargo público). La consecuencia de dicha captura sobre la desigualdad, bien podría verse reflejada tanto en el bloqueo a iniciativas públicas con impacto redistributivo (por ejemplo, a reformas tributarias donde el componente de impuestos directos adquiriera mayor peso sobre la presión fiscal total) [...]» (negrilla del texto). Sobre el alcance de la expresión «captura del Estado», propia de la ciencia política y la economía, en el mismo documento se citan autores como George Stigler (1971), Paul M. Johnson (2005), Janie Wedel (2014), Joel Hellman y Daniel Kauffman (2001), Hussain Wedel y Archer Dolan (2017), John Crabtree y Francisco Durand (2017) y Manuel Villoria (2016). Cañete Alonso, Rosa, Democracias capturadas: el gobierno de unos pocos. Mecanismos de captura de la política fiscal por parte de las élites y su impacto en la desigualdad en América Latina y el Caribe (1990 - 2017), Oxfam International y el Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), 2018, pág. 14 y 15 .

130 Supra n.º 22.

131 Intervención del Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad remitida a la Corte Constitucional el 5 de febrero de 2021 (pág. 5 y 6). Disponible en <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=25200>.

132 Corporación Transparencia por Colombia, Informe Elecciones & contratos. 2018 - 2019. Documento consultado el 15 de febrero de 2021. Disponible en <https://transparenciacolombia.org.co/Documentos/2019/EleccionesYContratos/EleccionesYContratos-2019.pdf> (pág. 5). Este estudio demuestra que el 42% de las personas jurídicas que aportaron a las campañas electorales al Senado y a la Cámara de Representantes en el 2018 celebraron un contrato estatal durante el periodo 2018 - 2019. Adicionalmente, constata que de las 223 personas naturales que aportaron recursos para la campaña del actual Presidente de la República, 43 celebraron contratos con el Estado en el mismo periodo. En este contexto, los investigadores se preguntaron: «cuando se observa que más de la tercera parte de las personas jurídicas son las que luego reciben contratos con el Estado, es obligatorio preguntarse cuáles son las motivaciones para aportar: ¿Realmente es un interés por apoyar el funcionamiento del sistema político- electoral o es más bien una inversión de recursos para asegurar la contratación estatal?» (pág. 23).

133 En un informe de diagnóstico sobre los principales problemas de la financiación política en Colombia, titulado Apuntes para una reforma a la financiación electoral en Colombia, se hizo énfasis en la falta de transparencia en la información: «No se tiene información confiable y completa sobre los ingresos y gastos reales de las campañas. Del lado de los ingresos, no se sabe con certeza quiénes contribuyen a las campañas y cuánto dan. Del lado de los gastos, no se tiene información fidedigna sobre cuánto se gastan en las campañas y en qué lo hacen. Si bien este problema es generalizado, es más grave en el caso de las campañas diferentes a las presidenciales, pues, como ya se explicó, en estas el peso de la financiación privada es mayor» (pág. 31 y 32). Espinosa, José Rafael, Apuntes para una reforma a la financiación electoral en Colombia, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) – Colombia y Organización de Estados Americanos (OEA), Bogotá, 2015.

134 Corporación Transparencia por Colombia, Financiación de las campañas y rendición de cuentas en elecciones al Congreso 2014. Documento consultado el 16 de febrero de 2021. Disponible en <https://transparenciacolombia.org.co/Documentos/Publicaciones/sistema-politico/ACuentasClarCongreso2014.pdf>.

135 Ibidem, pág. 50.

136 Esta situación es un común denominador en América Latina. Así lo anota el estudio Política, dinero y poder: un dilema para las democracias de las Américas: «Los análisis disponibles sobre países como Argentina, Brasil, Colombia, Ecuador y las naciones centroamericanas sugieren la abrumadora importancia de las contribuciones empresariales, recaudadas en un exclusivo círculo social. En particular, en Costa Rica y Uruguay, países con amplias clases medias politizadas, los responsables financieros de los partidos aceptan la idea de que el financiamiento privado debe buscarse exclusivamente entre los grandes empresarios y que, por tanto, es inútil estimular la participación de los pequeños donantes» (pág. 98). Caputo, Dante (coord.), Política, dinero y poder: un dilema para las democracias de las Américas, Organización de los Estados Americanos, Secretaría General, México, 2011.

137 Documento consultado el 16 de febrero de 2021. Disponible en https://moe.org.co/wp-content/uploads/2018/11/Democracias-Empe%C3%B1adas_Digital-1.pdf

138 Stratmann, T. (2005). Some talk: Money in politics. A (partial) review of the literature. In *Policy Challenges and Political Responses* (pp. 135-156). Springer, Boston, MA.

139 Arvate, P., Barbosa, K., & Fuzitani, E. (2016). Party Expertise, Campaign Donation and Government Contracts: Evidence from an Electoral Quasi-Experiment. Unpublished working paper.

140 El estudio aclara que «no siempre las donaciones privadas se hacen con el objeto de esperar algo a cambio. En la mayoría de ocasiones, este tipo de donaciones se realizan porque hay una cercanía con el candidato o candidata. || Muchos amigos terminan financiando las campañas, no porque esperen un retorno, sino porque creen y apoyan la candidatura. En otras ocasiones, las donaciones privadas provienen de personas desconocidas para el candidato, que creen en su proyecto político, están de acuerdo con sus propuestas o militan en un partido político y ven en la donación una forma de apoyar a su organización. Otras veces, las donaciones privadas provienen de empresas que hacen contribuciones a candidatos de su preferencia, sin esperar nada a cambio» (pág. 11).

141 Misión de Observación Electoral (MOE), *Democracias Empeñadas*, pág. 14.

142 Ibidem, pág. 94.

143 Gutiérrez, Pablo y Zobatto, Daniel (coord.), *Financiamiento de los partidos en América Latina*, UNAM, México, 2011.

144 Ibidem, pág. 18.

145 Ibidem, pág. 22.

146 Ibidem, pág. 42.

147 Más aún, este estudio comparado puso en evidencia que en varios países de la región, como Brasil, Costa Rica y Uruguay, se detectó que las empresas y los sectores económicos que más dependen de la contratación estatal y de la regulación pública son los que más recursos donan a los partidos políticos.

148 Arellano, David, et al., *Control de los conflictos de interés: mecanismos organizacionales*

en la experiencia internacional y lecciones para México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, México, 2011.

149 Ibidem, pág. 3 y 4. El texto continúa: «el control de conflictos de interés aparentes o potenciales es sumamente difícil y puede ser tremendamente costoso. Sin embargo, el impacto que la simple apariencia de conflicto de interés puede tener en una sociedad democrática puede ser mucho más costoso» (negrilla fuera del texto).

150 Ibidem, pág. 4.

151 Ruiz-Rico Ruiz, Catalina, El conflicto de intereses en el Parlamento, Revista Catalana de Dret Públic, n.º 56 (junio 2018), pág. 177-197.

152 En el mismo sentido, en un estudio llamado La captura y reconfiguración cooptada del Estado en Colombia, su autor precisó que «cuando la transparencia en la actuación de los partidos políticos está sujeta a la “voluntad política” y no a regulaciones y sanciones establecidas por la ley, se propicia la reproducción de prácticas de soborno y cooptación durante las etapas de formulación de políticas públicas, leyes y en la aplicación de normas y regulaciones» (pág. 64 y 65). Garay Salamanca, Luis Jorge, La captura y reconfiguración cooptada del Estado en Colombia, Fundación Método, Fundación Avina y Corporación Transparencia por Colombia, primera edición, Bogotá, 2008. Sobre el particular, también se puede consultar a Maroto Calatayud, Manuel, Corrupción y financiación de partidos políticos, Universidad de Castilla La Mancha, Toledo, 2018, pág. 471.

153 Supra n.º 133 (pág. 33 y 37).

154 La información contenida en los párrafos siguientes fue tomada de la intervención presentada ante la Corte Constitucional por Global Health Advocacy Incubator el 3 de febrero de 2021. Esta se encuentra disponible en <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=25082>. Dicha información fue complementada por el despacho de la magistrada sustanciadora.

155 Incorporada al ordenamiento interno colombiano mediante la Ley 970 de 2005 (Sentencia C-172 de 2006).

156 Respecto de la prevención de los conflictos de intereses en el sector privado, se puede

consultar el artículo 12.2.b. El literal e) del mismo numeral insta a los Estados Parte a «[p]revenir los conflictos de intereses imponiendo restricciones apropiadas, durante un período razonable, a las actividades profesionales de ex funcionarios públicos o a la contratación de funcionarios públicos en el sector privado tras su renuncia o jubilación cuando esas actividades o esa contratación estén directamente relacionadas con las funciones desempeñadas o supervisadas por esos funcionarios públicos durante su permanencia en el cargo».

157 Incorporado al ordenamiento interno colombiano mediante la Ley 1109 de 2006 (Sentencia C-665 de 2007).

158 Relatoría Especial sobre Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe sobre Empresas y Derechos Humanos: estándares interamericanos, 2019.

159 Ibidem, pág. 132.

160 Ibidem.

161 Cfr. fundamento jurídico 5.2.1 de esta sentencia.

162 Gaceta del Congreso n.º 741 del 20 de septiembre de 2018, pág. 1 a 3 (proyecto de ley n.º 148 de 2018 Senado – 253 de 2018 Cámara).

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

164 El texto original del artículo 286 de la Ley 5 de 1992: «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».

165 El proyecto fue discutido en sesiones conjuntas de las comisiones primeras permanentes del Senado y la Cámara, en virtud del mensaje de urgencia remitido por el Presidente de la República, con posterioridad a la radicación de la iniciativa.

166 Gaceta del Congreso n.º 859 del 18 de octubre de 2018, pág. 20 a 22.

167 Gaceta del Congreso n.º 02 del 16 de enero de 2019, pág. 7 a 9.

168 Ibidem, pág. 10.

169 Gaceta del Congreso n.º 12 del 29 de enero de 2019.

170 Ibidem, pág. 9.

171 Ibidem.

172 Sobre el particular, se pueden leer las intervenciones de varios senadores ante la plenaria del Senado, con ocasión de la discusión del proyecto de ley, el 4 de octubre y el 29 de noviembre de 2019 (Gacetas del Congreso n.º 992, pág. 51, 53, 55; y 1146, pág. 43 y 44), así como en el pleno de la Cámara de Representantes, el 13 de agosto de 2020 (Gaceta del Congreso n.º 715, pág. 48).

173 Gaceta del Congreso n.º 15 del 29 de enero de 2019, pág. 6.

174 Literal d) del artículo 1 de la Ley 2003 de 2019: «Para todos los efectos se entiende que no hay conflicto de interés en las siguientes circunstancias: || [...] d) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que regula un sector económico en el cual el congresista tiene un interés particular, actual y directo, siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual».

175 Gaceta del Congreso n.º 15 del 29 de enero de 2019, pág. 6.

177 Gaceta del Congreso n.º 921 del 15 de septiembre de 2020, pág. 53.

178 Al respecto, se pueden leer las intervenciones de varios senadores ante la plenaria del Senado, con ocasión de la discusión del proyecto de ley, el 4 de octubre y el 29 de noviembre de 2019 (Gacetas del Congreso n.º 992, pág. 50 a 52, 55, y 1146, pág. 42 y 45), así como en el pleno de la Cámara de Representantes, el 13 de agosto y el 24 de septiembre de 2020 (Gacetas del Congreso n.º 715, pág. 46 y 49; 921, pág. 61; 982, pág. 28 y 29).

179 Sentencia C-179 de 2002.

180 Inciso 2 del artículo 133 de la Constitución: «El elegido es responsable políticamente ante la sociedad y frente a sus electores del cumplimiento de las obligaciones propias de su investidura».

181 Sentencia C-490 de 2011.

182 Los incisos 4 y 5 y el párrafo 1 del artículo 25 de la Ley Estatutaria 1475 de 2011 disponen: «El Consejo Nacional Electoral reglamentará el procedimiento para la presentación de informes de ingresos y gastos de las campañas, en el que establecerá las obligaciones y responsabilidades individuales de los partidos, movimientos, candidatos o gerentes, el cual permitirá reconocer la financiación estatal total o parcialmente de acuerdo con los informes presentados. El procedimiento establecido deberá permitir determinar la responsabilidad que corresponde a cada uno de los obligados a presentar los informes, en caso de incumplimiento de sus obligaciones individuales. || Los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos presentarán ante el Consejo Nacional Electoral los informes consolidados de ingresos y gastos de las campañas electorales en las que hubiere participado dentro de los dos meses siguientes a la fecha de la votación. Los gerentes de campaña y candidatos deberán presentar ante el respectivo partido, movimiento político o grupo significativo de ciudadanos los informes individuales de ingresos y gastos de sus campañas dentro del mes siguiente a la fecha de la votación. || Párrafo 1. Los informes que corresponde presentar a los partidos y movimientos políticos ante el Consejo Nacional Electoral se elaborarán con base en los informes parciales que les presenten los gerentes y/o candidatos, de conformidad con la reglamentación a que se refiere el artículo anterior. Dichos informes incluirán el manejo dado a los anticipos y los demás gastos realizados con cargo a los recursos propios». Al respecto, se pueden consultar las resoluciones 0285 del 16 de febrero de 2010, 1044 de

2011 y 3097 de 2013 del Consejo Nacional Electoral.

183 Sentencia C-303 de 2010.

184 Ibidem.

185 Sentencia C-1153 de 2005.