Función Pública

Concepto Sala de Consulta C.E. 1170 de 1999 Consejo de Estado - Sala de Consulta y Servicio Civil

PROYECTO DE LEY SOBRE CREDITOS HIPOTECARIOS PARA ADQUISICION DE VIVIENDA - Interés Directo de Congresista / INTERES DIRECTO DE CONGRESISTA - Configuración / CONGRESISTA - Violación al Régimen de Conflicto de Intereses
PROYECTO DE LEY SOBRE CREDITOS HIPOTECARIOS PARA ADQUISICION DE VIVIENDA - Interés Directo de Congresista / INTERES DIRECTO DE CONGRESISTA - Configuración / CONGRESISTA - Violación al Régimen de Conflicto de Intereses

La finalidad del proyecto consiste, de acuerdo con la misma exposición, en que los deudores de créditos hipotecarios de vivienda se beneficien de las nuevas condiciones del mercado, que les sean favorables. Entonces, si un congresista es deudor de un crédito hipotecario para adquisición de vivienda, tiene un interés directo en la aprobación del mencionado proyecto de ley, en la medida en que lo beneficia personalmente, pues le concede el derecho a subrogar el crédito con otra entidad financiera que le dé mejores condiciones de pago y podrá hacer abonos anticipados de capital sin sanción pecuniaria. En otras palabras, no habría la necesaria imparcialidad del congresista que se encuentre en esa situación, pues su participación en los debates sobre el proyecto y su votación estarían influenciadas por su conveniencia económica de resultar favorecido en el pago de la deuda por las nuevas normas. En este evento es oportuno consultar el carácter general y abstracto de una ley; si ésta es de aplicación a la generalidad de los habitantes y en consecuencia, resulta aplicable a los congresistas, no se presenta el impedimento, por cuanto éstos se encuentran en igualdad de condiciones con los particulares sujetos de la ley; pero si el proyecto de ley tiene un beneficio concreto, específico, para un congresista, éste debe declararse impedido. El interés directo a que alude la norma, para tipificar el conflicto de intereses, que da origen al impedimento, se configura si el proyecto representa una utilidad o beneficio económico para el congresista en un caso concreto, lo cual lo mueve a dejar el ideal de justicia y bien común que debe caracterizar su labor legislativa y a votar en favor de su provecho personal. En este caso específico, se observa que el congresista que sea deudor hipotecario de vivienda, recibiría un provecho económico tangible en cuanto a la reducción de su obligación, lo cual lo debe llevar a la manifestación de su impedimento para las deliberaciones y votaciones.

NOTA DE RELATORIA: Reitera la sentencia de 11 de junio de 1996 radicada con el número de expediente AC - 3472. Autorizada su publicación el 9 de febrero de 1999.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL

Consejero ponente: CÉSAR HOYOS SALAZAR

Santafé de Bogotá, D.C., tres (3) de febrero de mil novecientos noventa y nueve (1999).

Radicación número: 1170

Actor: MINISTRO DEL INTERIOR

Referencia: CONGRESISTAS. Conflicto de intereses.

El señor Ministro del Interior, doctor Néstor Humberto Martínez Neira, a solicitud del Presidente de la H. Cámara de Representantes, doctor Emilio Martínez Rosales, formula a la Sala la siguiente consulta:

"Están impedidos los Congresistas, por ser sujetos pasivos de créditos hipotecarios, para deliberar y votar un proyecto de ley en el que se planteen modificaciones a la normatividad general que rige el crédito hipotecario en el país?".

CONSIDERACIONES

El régimen de conflicto de intereses de los congresistas. La Asamblea Nacional Constituyente de 1991 estableció un severo régimen de inhabilidades e incompatibilidades para los congresistas y previó una regulación legal del llamado conflicto de intereses, con la finalidad de garantizar rectitud, dedicación, imparcialidad y transparencia en el ejercicio de su labor legislativa.

La Constitución señala la justicia y el bien común, como los derroteros fundamentales que deben orientar la actuación de los congresistas, los cuales se encuentran comprendidos dentro de la denominación genérica de miembros de cuerpos colegiados de elección popular.

En efecto, el artículo 133 prescribe:

"Los miembros de cuerpos colegiados de elección directa representan al pueblo, y deberán actuar consultando la justicia y el bien común.

El elegido es responsable políticamente ante la sociedad y frente a sus electores del cumplimiento de las obligaciones propias de su investidura".

La Constituyente quiso establecer el principio de imparcialidad del congresista en la participación de los debates y las votaciones sobre los asuntos que tuviera a su consideración, de forma tal que si se presentaba alguna circunstancia que afectara esa imparcialidad o influyera en su criterio, alejándolo de los postulados de la justicia y el bien común que debe observar, se abstuviera de intervenir.

Ello llevó a la mencionada corporación a prever un régimen de conflicto de intereses, el cual quedó plasmado en el artículo 182 de la Carta en los siguientes términos:

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

Como se advierte, la Constitución indica circunstancias de orden moral o económico, pero defiere a la ley su determinación concreta.

Adicionalmente, el numeral 1 del artículo 183 de la misma contempla dentro de las causales de pérdida de investidura, la de violación del régimen de conflicto de intereses.

Ahora bien, la ley 5 de 1992 que constituye el reglamento del Congreso y tiene naturaleza de ley orgánica, consagra dentro del Título II dedicado a disposiciones comunes al Senado y a la Cámara de Representantes, el capítulo undécimo referente al Estatuto del Congresista, y en él la sección cuarta, titulada "Conflicto de Intereses", lo cual haría pensar que ésta contendría "el régimen" del conflicto de intereses; sin embargo, al analizar sus disposiciones, los artículos 286 a 295, se deduce por su precariedad y falta de precisión, que no es un verdadero régimen, una regulación de la materia, sino el establecimiento de una norma sustantiva de impedimento para los congresistas y otras de carácter adjetivo para dejar constancia en la corporación de los intereses privados de los congresistas, manifestar el impedimento o efectuar la recusación ante un proyecto concreto.

Sobre el registro de los intereses privados de los congresistas, la ley establece que éstos deben expresar en un libro que lleva la cámara a la cual pertenecen, su participación en sociedades comerciales o entidades sin ánimo de lucro, dentro de los treinta días siguientes al inicio del período o a su fecha de posesión (arts. 287 a 290).

El artículo 286 de la aludida ley consagra el principio general de impedimento de los congresistas en las deliberaciones y toma de decisiones de las cámaras.

Prescribe esta norma lo siguiente:

"Aplicación.- Todo congresista, cuando exista interés directo en la decisión porque le afecte de alguna manera, o a su cónyuge o compañero o compañera permanente, o a alguno de sus parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad o primero civil, o a su socio o socios de derecho o de hecho, deberá declararse impedido de participar en los debates o votaciones respectivas".

La norma emplea la expresión general "interés directo" sin entrar a definirla ni a precisar su alcance, debiendo ser, por tanto, analizada en cada caso particular.

Además, se refiere a que la decisión "afecte de alguna manera" al congresista, lo cual le da a la norma una gran amplitud.

Ya en cuanto al impedimento, los artículos 291, 292 y 293 de la ley 5 de 1992 establecen el procedimiento para su manifestación por parte del congresista, cuando observe que existe para él un conflicto de intereses respecto de un proyecto o decisión, y la aceptación del impedimento por el presidente de la respectiva comisión o cámara, con la consiguiente designación de nuevo ponente o excusa de voto, según el caso.

Los artículos 294 y 295 de la misma ley regulan el trámite de la recusación de un congresista por parte de cualquier ciudadano.

Ahora bien, la ley 144 de 1994 que reglamenta el procedimiento de pérdida de investidura de los congresistas, trae en el artículo 16 una norma que denomina "definición" del conflicto de intereses.

Dicho artículo prescribe textualmente lo siguiente:

"Conflicto de intereses. Definición.- Los congresistas que dentro del año inmediatamente anterior a su elección hayan prestado servicios remunerados a gremios o personas de derecho privado sobre cuyos intereses o negocios incidan directamente actos que se encuentren al estudio del Congreso, deberán comunicarlo por escrito a la mesa directiva de la respectiva corporación para que decida si los congresistas aludidos deben abstenerse de participar en el trámite y votación de dichos actos".

Esta norma se refiere, según se desprende de su texto, a la modalidad de manifestación de los intereses privados que se encuentra contemplada en el reglamento del Congreso, dentro del título de "Conflicto de Intereses", pero no determina el contenido de esta noción, ni explica qué se entiende en realidad por conflicto de intereses, que es lo que debe aportar la definición de un concepto.

El citado artículo 16 fue declarado exequible, en sentencia C-247 del 1 de junio de 1995, por la Corte Constitucional, la cual consideró que el

mismo "se limita a reiterar lo previsto en el artículo 182 de la Constitución Política, en el sentido de que los congresistas están obligados a 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".

Resulta oportuno analizar frente a la normatividad expuesta, el proyecto de ley a fin de determinar si se presenta o no el conflicto de intereses.

1.2. El proyecto de ley No. 086/97 Cámara. Aun cuando el consultante no precisa cuál es el proyecto de ley que origina la inquietud, se observa que, dentro de los proyectos de ley que en la actualidad están a la consideración de la H. Cámara de Representantes, existe uno que se refiere concreta y exclusivamente a los deudores de créditos hipotecarios, el cual es el No. 086/97 - Cámara.

Dicho proyecto de ley fue presentado por el representante Santiago Castro Gómez el 1 de octubre de 1997 y se titula "Por la cual se dictan normas tendientes a autorizar la subrogación y/o amortización de créditos hipotecarios para la adquisición de vivienda".

Este proyecto consta de los siguientes artículos, de acuerdo con el texto propuesto en la ponencia para primer debate en la Comisión Tercera de la Cámara, por el representante Fernando Tamayo Tamayo:

"Artículo 1. Los créditos hipotecarios para adquisición de vivienda podrán ser subrogados, a petición del deudor, por otras entidades financieras.

Parágrafo.- Los acreedores de créditos hipotecarios para adquisición de vivienda autorizarán, en un plazo no mayor de 10 días hábiles, la subrogación del crédito, una vez el deudor entregue la oferta vinculante del nuevo acreedor.

Artículo 2. El deudor de créditos hipotecarios para adquisición de vivienda podrá, en todo momento, hacer amortizaciones a capital por encima de lo pactado en el contrato crediticio, las cuales deben ser aplicadas inmediatamente al saldo de la deuda. Así mismo, el deudor de créditos hipotecarios para adquisición de vivienda tendrá siempre la opción de cancelar anticipadamente la totalidad de la deuda.

Artículo 3. Las operaciones a que se refiere el artículo (sic) 1 y 2 de la presente ley no podrán acarrear para el deudor multa o sanción alguna por parte del acreedor.

Artículo 4. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación".

Como se lee en la exposición de motivos, "este proyecto de ley tiene dos objetivos. El primero, lograr que las entidades acreedoras de créditos hipotecarios permitan que el deudor subrogue su crédito con otra entidad que le ofrezca un menor costo en su crédito y el segundo, que el deudor tenga siempre la posibilidad de hacer amortizaciones y/o pago anticipado de la deuda".

La finalidad del proyecto consiste, de acuerdo con la misma exposición, en que los deudores de créditos hipotecarios de vivienda se beneficien de las nuevas condiciones del mercado, que les sean favorables.

Entonces, si un congresista es deudor de un crédito hipotecario para adquisición de vivienda, tiene un interés directo en la aprobación del mencionado proyecto de ley, en la medida en que lo beneficia personalmente, pues le concede el derecho a subrogar el crédito con otra entidad financiera que le dé mejores condiciones de pago y podrá hacer abonos anticipados de capital sin sanción pecuniaria.

En otras palabras, no habría la necesaria imparcialidad del congresista que se encuentre en esa situación, pues su participación en los debates sobre el proyecto y su votación estarían influenciadas por su conveniencia económica de resultar favorecido en el pago de la deuda por las nuevas normas.

Es manifiesto que la aplicación del artículo 286 de la ley 5 de 1992 no puede ser indiscriminada y de una amplitud inusitada, en el sentido de significar que si un proyecto de ley resulta aplicable a un congresista, éste debe declararse impedido, pues ello llevaría a que no podrían los congresistas aprobar ninguna ley, ya que por su generalidad, cualquier ley los afectaría de una u otra manera.

En este evento es oportuno consultar el carácter general y abstracto de una ley: si ésta es de aplicación a la generalidad de los habitantes y en consecuencia, resulta aplicable a los congresistas, no se presenta el impedimento, por cuanto éstos se encuentran en igualdad de condiciones con los particulares sujetos de la ley; pero si el proyecto de ley tiene un beneficio concreto, específico, para un congresista, éste debe declararse impedido.

El interés directo a que alude la norma, para tipificar el conflicto de intereses, que da origen al impedimento, se configura si el proyecto representa una utilidad o beneficio económico para el congresista en un caso concreto, lo cual lo mueve a dejar el ideal de justicia y bien común que debe caracterizar su labor legislativa y a votar en favor de su provecho personal.

En este sentido se ha pronunciado la Sala Contencioso Administrativa del Consejo de Estado, en varias ocasiones, al resolver demandas de pérdida de investidura de congresistas. Al respecto ha dicho:

"La Sala ha concluido que la incidencia natural y general de las leyes, no puede constituirse necesariamente en causal de impedimento pues de ser ello así la labor parlamentaria resultaría imposible; solo cuando de ella se deriven beneficios particulares tangibles para un determinado parlamentario, los cuales no se observan en el caso que se estudia" [1].

En el mismo orden de ideas, el magistrado Carlos Betancur Jaramillo hizo estas precisiones: "El conflicto de intereses únicamente podrá darse cuando el congresista pretenda con su actuación favores o ventajas personales para sí o sus parientes, que no se les reconocen a los demás.

Quiere el constituyente evitar, al prever la ocurrencia del conflicto de intereses, que el congresista con su accionar haga prevalecer su interés personal o familiar sobre el general que debe acatar y promover. Busca acabar con las ventajas personales distintas a las que se predican de la generalidad" [2].

En este caso específico, se observa que el congresista que sea deudor hipotecario de vivienda, recibiría un provecho económico tangible en cuanto a la reducción de su obligación, lo cual lo debe llevar a la manifestación de su impedimento para las deliberaciones y votaciones.

En realidad, es de desear que en un futuro, se realice una modificación del artículo 286 de la ley 5 de 1992, que precise sus términos y determine su alcance con exactitud, ya que como lo expresó esta Sala en una oportunidad: "La Sala considera que por ser defectuosos los términos en que está redactada lanorma de cuyo estudio se ocupa, resulta exageradamente drástica en su significado y alcance, conduciendo a que no puedan establecerse excepciones, por vía de deducción o analogía" [3].

2. LA SALA RESPONDE:

Los congresistas que sean deudores de créditos hipotecarios para adquisición de vivienda, se encuentran impedidos para participar en los debates y votaciones del proyecto de ley No. 086/97 Cámara "Por la cual se dictan normas tendientes a autorizar la subrogación y/o amortización de créditos hipotecarios para la adquisición de vivienda", de acuerdo con la normatividad vigente sobre los conflictos de interés, y en general, en aquellos proyectos de ley que les reporten beneficios concretos y específicos, distintos de los que favorecen a la generalidad de los habitantes.

Transcríbase al señor Ministro del Interior. Igualmente, envíese copia a la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República.

JAVIER HENAO HIDRON
Presidente de la Sala

CESAR HOYOS SALAZAR

LUIS CAMILO OSORIO ISAZA

AUGUSTO TREJOS JARAMILLO

ELIZABETH CASTRO REYES
Secretaria de la Sala

NOTAS DE PIE DE PAGINA

1 Sentencia de Sala Contencioso Administrativa, Consejo de Estado, 11 de junio de 1996, pág. 24. Rad. AC-3472.

2 Aclaración de voto de la misma sentencia, págs. 2 y 3.

3 Concepto No. 772, diciembre 19 de 1995.

Fecha y hora de creación: 2024-07-27 07:35:00