



Sentencia 497 de 1994 Corte Constitucional

SENTENCIA C-497/94

Ref.: Expediente D-600

CONGRESISTA-Incompatibilidades/PERDIDA DE INVESTIDURA

La violación al régimen de incompatibilidades da lugar a la imposición de sanciones, una de las cuales, para el caso de los congresistas, consiste en la pérdida de la investidura, según lo establece el artículo 183, numeral 1, de la Constitución. Si esto es así, las normas constitucionales y legales que definen las conductas y actividades incompatibles con la calidad de miembro del Congreso son el punto de referencia obligatorio para establecer en casos concretos si el congresista merece que se le aplique la sanción por haber incurrido en alguno de los comportamientos prohibidos. Entonces, por razones de justicia y de seguridad jurídica, debe concluirse que dichas normas son de interpretación restrictiva, es decir, que únicamente se configura la incompatibilidad si se dan exactamente las situaciones jurídicas descritas en abstracto por el respectivo precepto. Las incompatibilidades lo son solamente en los términos en que lo establezca la Carta Política o la ley, con las características y dentro de las condiciones que las normas hayan precisado, por lo cual quedan excluidas las interpretaciones analógicas y extensivas.

CONGRESISTA-Intervención ante organismos estatales

Es claro que, al adelantar acciones ante el Gobierno para buscar satisfacción de las necesidades de los habitantes de una parte del territorio nacional, el congresista está gestionando algo a nombre de otros, ante una entidad pública. Pero, analizado el contenido de las excepciones, se encuentra que no consisten en la posibilidad de intermediar para servir intereses particulares, evento en el cual ellas harían perder todo vigor a la disposición constitucional hasta el extremo de dejarla sin sentido, sino que están orientadas a fines de interés general que los pobladores de la respectiva circunscripción electoral canalizan a través de quien, en el plano nacional, actúa como su representante. Los preceptos, así entendidos, no se oponen a la Constitución Política, sino que, por el contrario, encajan dentro del papel que en la democracia ha sido atribuido a los congresistas, quienes tienen a su cargo una función representativa de los intereses de la comunidad, a cuyo servicio se encuentran, como todos los servidores públicos.

CONGRESISTA-Prohibiciones

No se encuentra razón alguna para que el congresista, a título individual, menos todavía mediante apoderado -lo cual hace pensar que actúa en procura de sus propios intereses- lleve a cabo gestión alguna ante el Gobierno en relación con el Presupuesto Nacional. Su función se agota cuando participa en el trámite que debe surtir para la aprobación anual de la ley correspondiente por parte del Congreso.

-Sala Plena-

Ref.: Expediente D-600

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 283 de la Ley 05 de 1992, numerales 6, 7 y 8.

Actor: ANDRES CAICEDO CRUZ

Magistrado Ponente:

Dr. JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Sentencia aprobada en Santa Fe de Bogotá, D.C., según consta en acta del tres (3) de noviembre de mil novecientos noventa y cuatro (1994).

I. ANTECEDENTES

El ciudadano ANDRES CAICEDO CRUZ, en ejercicio del derecho reconocido por los artículos 40, numeral 6, y 241, numeral 4, de la Constitución Política, presentó demanda de inconstitucionalidad contra los numerales 6, 7 y 8 del artículo 283 de la Ley 05 de 1992 (Reglamento del Congreso).

Una vez cumplidos los trámites indicados en el Decreto 2067 de 1991, procede la Corte a resolver.

II. TEXTO

Los numerales acusados dicen textualmente:

"LEY 05 de 1992

(Junio 17)

"Por la cual se expide el Reglamento del Congreso; el Senado y la Cámara de Representantes"

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

(...)

Artículo 283.- Excepción a las incompatibilidades.- Las incompatibilidades constitucionales no obstan para que los Congresistas puedan directamente o por medio de apoderado:

(...)

6. Adelantar acciones ante el Gobierno en orden a satisfacer las necesidades de los habitantes de sus circunscripciones electorales.

7. Ejercer las facultades derivadas de las leyes que los autoricen a actuar en materias presupuestales inherentes al presupuesto público.

8. Intervenir, gestionar o convenir en todo tiempo, ante los organismos del Estado en la obtención de cualquier tipo de servicios y ayudas en materia de salud, educación, vivienda y obras públicas para beneficio de la comunidad colombiana".

III. LA DEMANDA

El actor considera que los transcritos preceptos violan los artículos 4, 6, 113, 114, 136 -numeral 1-, 150 -primer párrafo-, 180 -numeral 2º- y 349 de la Constitución Política.

- En relación con el numeral 6º acusado, sostiene el demandante que viola la Constitución por cuanto la función del Congreso es dictar leyes, siendo claro que en la Constitución de 1991 se buscó evitar la corrupción consistente en que los congresistas ejercieran su influencia, mediante su intervención directa o indirecta, en el Ejecutivo.

Señala al respecto que la Carta prohíbe de modo expreso que los miembros del Congreso adelanten acciones ante el Gobierno (artículos 180, numeral 2º, y 136, numeral 1º).

- En lo referente al numeral 7º demandado, dice que es contrario a las disposiciones constitucionales, pues autoriza a los congresistas a ejercer facultades de autoridad en materia de presupuesto. Su redacción induce concluir que ellos pueden intervenir en asuntos presupuestales recurriendo directamente a los funcionarios públicos por fuera de la oportunidad que la Constitución les da.

- En torno al numeral 8º señala que éste tergiversa el sentido claro del artículo 180 de la Carta, pues determina que los congresistas pueden "en todo tiempo" intervenir, gestionar o convenir ante los organismos del Estado todo tipo de servicios y ayudas en beneficio de la comunidad. Dice que la expresión "en todo tiempo" permitiría concluir que también es "en todo lugar", lo cual implica que se puede hacer fuera del recinto congresional, es decir, exactamente lo que prohíbe la Constitución.

El actor presenta el concepto de violación con referencia a los tres numerales acusados afirmando que ellos violan el artículo 4º de la Carta, por cuanto al establecer normas jurídicas contrarias a ella y hacerlas de obligatorio cumplimiento para los funcionarios de las ramas del poder, están llevando al acatamiento de principios legales antes que de la Constitución. Para el caso concreto -señala-, se está permitiendo a los congresistas la intervención en actividades de competencia exclusiva del Ejecutivo.

Afirma también que los preceptos atacados violan el artículo 6º de la Constitución por cuanto dan lugar a una extralimitación continua en las funciones de los congresistas. Esta violación consiste, a su juicio, en permitir la coadministración del legislativo.

Ha sido vulnerado, según el demandante, el artículo 113 de la Carta Política, a cuyo tenor los diferentes órganos del Estado funcionan separados pero se colaboran armónicamente.

Igualmente, indica como quebrantado el artículo 150 de la Constitución, pues si bien el Congreso posee funciones administrativas, éstas existen con el objeto de crear leyes. En este orden de ideas -concluye- pueden los miembros del Congreso adelantar acciones ante el Gobierno, ejerciendo su derecho a citar a las cámaras a los funcionarios del mismo, pero no adelantar acciones para que se adjudique un contrato o para que se nombre un funcionario público. Lo mismo se predica frente a sus actuaciones en materia presupuestal, en el curso de las cuales "sí es válido que en el debate de la Ley de Presupuesto los congresistas soliciten que se incorporen determinadas obras públicas o se financien servicios y es jurídico hacerlo, si el Gobierno lo acepta por escrito, tal como se desprende de la lectura del artículo 351 de la Carta". Lo que por ningún motivo está permitido -dice la demanda- es hacerlo por intermedio de apoderado.

Finaliza afirmando que, mientras el artículo 180, numeral 2, de la Constitución señala como regla ética para los congresistas la de no obtener provecho personal de su cargo, las excepciones consagradas hacen que lo contrario sea la regla.

IV. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

Mediante Oficio No. 449 del 7 de julio de 1994, el Procurador General de la Nación emitió el concepto de rigor.

A su juicio, las normas acusadas son exequibles.

Manifiesta el Jefe del Ministerio Público que el bien jurídico tutelado en el régimen de prohibiciones constitucionales para congresistas busca erradicar el tráfico de influencias y que las actuaciones de tales servidores como apoderados o gestores ante la administración pública comprometen la imparcialidad que demandan la Constitución y la ley.

Sin embargo -señala- las prohibiciones de que da cuenta la Constitución y que reproduce la Ley 5a de 1992 en su artículo 282 no configuran una especie de interdicción que vede las posibilidades de acción de los miembros del Congreso para la causa que nos ocupa, puesto que tanto las reglas como las excepciones acusadas enseñan un radio de acción de estos servidores que los habilita para actuar en procura de intereses colectivos, de manera tal que no se ven circunscritos únicamente a la labor legislativa, como lo propone el accionante.

Añade el Procurador:

"El campo de acción autorizado para los integrantes de los cuerpos colegiados, individualmente considerados, aparece alinderado por el régimen prohibitivo y permisivo, de incompatibilidades y excepciones a éstas, a manera de un catálogo donde se condensa el mandato constitucional del artículo 133, -reproducido por el artículo 7º de la Ley 5a de 1992-.

"...la posibilidad para adelantar acciones ante el Gobierno en orden a satisfacer las necesidades de los habitantes de las circunscripciones electorales de los congresistas (territorial para representantes y nacional para senadores), de que trata el ordinal 6º y la facultad para intervenir, gestionar o convenir en todo tiempo, ante los organismos del Estado en la obtención de cualquier tipo de servicios y ayudas en materia de salud, educación, vivienda y obras públicas para el beneficio de la comunidad colombiana, que prevé el ordinal 8º del artículo 283 acusado, corresponden al ámbito razonable de acción, autorizado en los términos ya descritos.

En el mismo sentido, pero sólo con una perspectiva distinta a la advertida por el actor, que demanda un alcance diferente al percibido por éste sobre la excepción que prevé el ordinal 7º acusado, resultarían conformes a la Carta sus preceptivas. El libelista reduce la acción descrita como excepción al trámite de aprobación o rechazo de la ley de presupuesto, de suyo implícita en la función legislativa correspondiente, lo que deja por fuera actos que corresponden a la función administrativa del Congreso también reconocida constitucionalmente (art. 150-20).

En efecto, la actuación que determina para los miembros del Congreso el ordinal bajo examen, presupone que la acción desplegada por éstos se desenvuelva dentro de los mandatos que los reconocen como ordenadores del gasto. Así, las funciones que competen a la comisión de administración y en especial al Director General (art. 378 Ley 5a/92) en el caso del Senado y la Mesa Directiva y el Presidente de la Cámara. Cualquiera otra actividad, por fuera del anterior contexto sería lesiva de la debida imparcialidad, garantista del manejo y disposición, como ya se dijo, de los caudales e intereses del fisco".

V. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia

Según lo dispuesto en el artículo 241-4 del Estatuto Fundamental, esta Corporación es competente para resolver en definitiva acerca de la constitucionalidad de las disposiciones acusadas, que hacen parte de una ley de la República.

Filosofía del régimen de incompatibilidades aplicable a los congresistas

El especial celo del Constituyente en establecer todo un conjunto de normas con arreglo a las cuales habrá de ser ejercido el cargo de congresista se explica no sólo por la importancia intrínseca del Congreso en el Estado de Derecho sino por la trascendencia de la investidura de quien, escogido en las urnas para integrar la Rama Legislativa, tiene en su cabeza la representación del pueblo.

Tales normas responden a las necesidades de asegurar los cometidos básicos de la institución y de preservar la respetabilidad de quienes la componen, merced al sano desempeño de las delicadas funciones que se les confían.

Entre los objetivos buscados por esta normativa se halla el de garantizar a los gobernados que las personas a quienes se ha distinguido con tan alta dignidad no abusarán de su poder, aprovechándolo para alcanzar sus fines personales, pues la actividad a ellos encomendada debe estar exclusivamente al servicio del bien público.

En ese contexto se ubica el régimen de incompatibilidades de los congresistas, el cual, como ya lo subrayó esta Corte en Sentencia C-349 del 4 de agosto de 1994, es pieza fundamental dentro del Ordenamiento constitucional de 1991 y factor de primordial importancia para lograr los propósitos estatales, pues mediante ellas se traza con nitidez la diferencia entre el beneficio de carácter público, al cual sirve el congresista, y su interés privado o personal.

En el mismo fallo se puso de presente lo que significa la incompatibilidad como imposibilidad jurídica de coexistencia de dos actividades. "Dada la situación concreta del actual ejercicio de un cargo -como es el de congresista para el caso que nos ocupa- aquello que con la función correspondiente resulta incompatible por mandato constitucional o legal asume la forma de prohibición".

En otros términos, estamos ante aquello que no puede hacer el congresista de manera simultánea con el desempeño de la gestión pública que le corresponde, por entenderse que, si las actividades respectivas fueran permitidas, se haría daño al interés público en cuanto se haría propicia

la indebida influencia de la investidura para fines particulares.

De allí que haya sido vedado a los miembros del Congreso, durante el período constitucional -y, en caso de renuncia, durante el año siguiente a su aceptación si el lapso para el vencimiento del período fuere superior-, desempeñar cualquier cargo o empleo público o privado; gestionar, en nombre propio o ajeno, asuntos ante las entidades públicas o ante las personas que administren tributos; ser apoderados ante las mismas; celebrar con ellas, por sí o por interpuesta persona, contrato alguno; ser miembros de juntas o consejos directivos de entidades descentralizadas de cualquier nivel o de instituciones que administren tributos; celebrar contratos o realizar gestiones con personas naturales o jurídicas de derecho privado que administren, manejen o inviertan fondos públicos o sean contratistas del Estado o reciban donaciones de éste (artículos 180 y 181 de la Constitución).

Debe observarse que la Constitución no agotó el catálogo de las incompatibilidades aplicables a los congresistas, pues, a la luz de sus preceptos, bien puede el legislador introducir nuevas causales de incompatibilidad igualmente obligatorias.

Ello se desprende de lo dispuesto en varias normas constitucionales: El artículo 123 de la Constitución dispone que los miembros de las corporaciones públicas, en su condición de servidores públicos, "ejercerán sus funciones en la forma prevista por la Constitución, la ley y el reglamento".

A su vez, el artículo 124 expresa que "la ley determinará la responsabilidad de los servidores públicos y la manera de hacerla efectiva", en tanto que, al tenor del artículo 150, numeral 23, corresponde al Congreso "expedir las leyes que regirán el ejercicio de las funciones públicas...".

Todo ello encaja dentro del principio básico de responsabilidad de los servidores públicos plasmado en el artículo 6º de la Carta: "Los particulares sólo son responsables ante las autoridades por incumplir la Constitución y las leyes. Los servidores públicos lo son por la misma causa y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones".

Por ello, el párrafo 1º del artículo 1º del Acto Legislativo No. 3 de 1993 aludió de manera expresa a "las inhabilidades e incompatibilidades previstas en la Constitución Nacional y las leyes...". (Se subraya).

Ahora bien, la violación al régimen de incompatibilidades da lugar a la imposición de sanciones, una de las cuales, para el caso de los congresistas, consiste en la pérdida de la investidura, según lo establece el artículo 183, numeral 1, de la Constitución.

Si esto es así, las normas constitucionales y legales que definen las conductas y actividades incompatibles con la calidad de miembro del Congreso son el punto de referencia obligatorio para establecer en casos concretos si el congresista merece que se le aplique la sanción por haber incurrido en alguno de los comportamientos prohibidos. Entonces, por razones de justicia y de seguridad jurídica, debe concluirse que dichas normas son de interpretación restrictiva, es decir, que únicamente se configura la incompatibilidad si se dan exactamente las situaciones jurídicas descritas en abstracto por el respectivo precepto. Las incompatibilidades lo son solamente en los términos en que lo establezca la Carta Política o la ley, con las características y dentro de las condiciones que las normas hayan precisado, por lo cual quedan excluidas las interpretaciones analógicas y extensivas.

Ya se advirtió en la Sentencia citada que estas incompatibilidades, tanto las previstas por la Constitución como las consagradas en las leyes, se extienden en igual forma a quienes reemplacen a los congresistas en sus faltas absolutas o temporales (A.L. No. 3 de 1993), en éste último caso durante el tiempo de su asistencia al Congreso.

Las excepciones a las prohibiciones

La Constitución ha señalado de manera directa algunas excepciones al régimen de prohibiciones aludido. Así, por ejemplo, el artículo 180 ha dejado en claro que no configura violación a su mandato la celebración de contratos o la realización de gestiones para la adquisición de bienes o servicios que se ofrecen a los ciudadanos en igualdad de condiciones, mientras que el párrafo 1 ibídem ha establecido que el ejercicio de la cátedra universitaria está exceptuado del régimen de incompatibilidades.

Pero, además de la facultad que de suyo tiene la ley para definir hasta dónde llegan las incompatibilidades que ella misma haya creado, la Constitución también ha dado lugar a que el legislador introduzca excepciones a algunas incompatibilidades de rango constitucional. Este es el caso de la prevista en el numeral 2 del artículo 180 de la Carta, relacionada con la gestión de asuntos ante entidades públicas, la actuación como apoderado ante las mismas y la celebración de contratos con ellas.

Debe destacarse, desde luego, que cuando la Constitución quiso autorizar a la ley para estatuir excepciones a sus reglas en esta materia, así lo plasmó de manera expresa, por lo cual debe entenderse que aquellas incompatibilidades a cuyo respecto tal posibilidad no fue consagrada configuran prohibiciones de orden absoluto, que no admiten excepciones distintas de las constitucionales.

Y es que, tratándose de prohibiciones de nivel constitucional, mal podría la ley -que es norma subalterna respecto de los preceptos fundamentales- establecer distinciones que el propio mandato del Constituyente no ha consagrado, a menos que, según lo dicho, goce el legislador de atribución constitucional expresa para hacerlo. Es cuestión de jerarquía normativa.

Por lo tanto, sería contraria a la letra y al sentido de la Carta Política una norma legal que, sin autorización del Constituyente, pretendiera sustraer de las incompatibilidades constitucionales alguna forma específica de comportamiento.

En cambio, en aquellos casos en los cuales ha sido la propia Constitución la que ha dejado la atribución para plasmar excepciones en cabeza del

legislador, éste actúa en ejercicio de una competencia y, por tanto, tienen validez las distinciones que formule, claro está sobre el supuesto de que con ellas no desvirtúe ni anule la regla constitucional.

Así, pues, en cuanto alude al numeral 2º del artículo 180 de la Constitución -que interesa a los fines de este proceso- el legislador goza de facultad para disponer en qué casos y bajo cuáles circunstancias no se incurre en incompatibilidad cuando se llevan a cabo los actos allí previstos, siempre que las excepciones, consideradas en sí mismas, no hagan inócua la exigencia constitucional ni vulneren otros preceptos de la Carta.

El campo de la excepcionalidad legal no puede copar el de la regla impuesta por la Constitución porque, de ser así, el legislador invadiría la órbita propia del Constituyente, desbordando sus propias competencias. En otros términos, el legislador no goza de discrecionalidad absoluta para delimitar el campo propio de dichas salvedades, puesto que su actividad está limitada por el sentido que, en el marco del sistema constitucional, tenga cada una de las prohibiciones de rango superior.

Lo anterior implica que corresponde al juez constitucional verificar el contenido de cada excepción de orden legal y definir si en realidad lo es o si, por el contrario, neutraliza o despoja de efectividad a la prohibición constitucional correspondiente.

Las normas acusadas

El artículo 283 de la Ley 5ª de 1992 -Reglamento del Congreso- está encaminado a cumplir la función en referencia, enunciando, a título de excepciones a las incompatibilidades, aquellas actividades que pueden llevar a cabo los congresistas sin que hacerlo implique que estén incurso en las prohibiciones constitucionales.

a) El numeral 6 acusado faculta a los integrantes de las cámaras para "adelantar acciones ante el Gobierno en orden a satisfacer las necesidades de los habitantes de sus circunscripciones electorales". El numeral 8, también objeto de impugnación, los autoriza para "intervenir, gestionar o convenir en todo tiempo, ante los organismos del Estado, en la obtención de cualquier tipo de servicio y ayudas en materia de salud, educación, vivienda y obras públicas para el beneficio de la comunidad colombiana".

Estos preceptos deben relacionarse necesariamente con el numeral 2º del artículo 180 de la Constitución, que prohíbe a los miembros del Congreso "gestionar, en nombre propio o ajeno, asuntos ante las entidades públicas".

Desde luego, por virtud de la misma norma, podía el legislador establecer las excepciones correspondientes.

Es claro que, al adelantar acciones ante el Gobierno para buscar satisfacción de las necesidades de los habitantes de una parte del territorio nacional, el congresista está gestionando algo a nombre de otros, ante una entidad pública.

Pero, analizado el contenido de las excepciones, se encuentra que no consisten en la posibilidad de intermediar para servir intereses particulares, evento en el cual ellas harían perder todo vigor a la disposición constitucional hasta el extremo de dejarla sin sentido, sino que están orientadas a fines de interés general que los pobladores de la respectiva circunscripción electoral canalizan a través de quien, en el plano nacional, actúa como su representante.

Los preceptos, así entendidos, no se oponen a la Constitución Política, sino que, por el contrario, encajan dentro del papel que en la democracia ha sido atribuido a los congresistas, quienes tienen a su cargo una función representativa de los intereses de la comunidad, a cuyo servicio se encuentran, como todos los servidores públicos, según el artículo 123 de la Constitución.

Si la filosofía de las incompatibilidades radica, como se deja dicho, en la necesidad de impedir que la investidura congresional sea utilizada para beneficio puramente privado, los numerales atacados no desconocen el principio que las sustenta, desde el momento en que, por estar referidos a aspiraciones de naturaleza colectiva y al bien público, excluyen de plano todo asunto de interés personal.

b) No acontece lo mismo con el numeral 7, también demandado, puesto que él consagra la posibilidad de que los congresistas, a título individual, en forma directa o por medio de apoderado, actúen en materias presupuestales distintas de las que les corresponden según las disposiciones constitucionales y las de la ley orgánica del Presupuesto.

En efecto, señala el numeral acusado que las incompatibilidades constitucionales no obstan para que los congresistas puedan "ejercer las facultades derivadas de las leyes que los autoricen a actuar en materias presupuestales inherentes al Presupuesto público"

Es claro que, en lo relativo a esta materia, la función de los miembros del Congreso no es otra que la de participar en el trámite de estudio y aprobación de las leyes orgánica y anual del Presupuesto, con arreglo a los mandatos constitucionales.

En cuanto alude específicamente al Presupuesto anual, éste debe ser formulado por el Gobierno, junto con la Ley de Apropiações y presentado al Congreso dentro de los primeros diez días de cada legislatura (artículo 346 de la Constitución).

Las comisiones de asuntos económicos de las dos cámaras deliberarán en forma conjunta para dar primer debate al proyecto de Presupuesto de Rentas y Ley de Apropiações.

El artículo 349 de la Constitución dispone que el Congreso lo discutirá y aprobará durante los tres primeros meses de cada legislatura y estrictamente de acuerdo con las reglas de la Ley orgánica.

Por mandato constitucional (artículo 351), el Congreso no puede aumentar ninguna de las partidas del Presupuesto de gastos propuestas por el Gobierno, ni incluir una nueva, sino con la aceptación escrita del Ministro del ramo.

De conformidad con el artículo 352 de la Carta, la Ley orgánica del Presupuesto regulará lo correspondiente a la programación, aprobación, modificación, ejecución de los presupuestos de la Nación, de las entidades territoriales y de los entes descentralizados de cualquier nivel administrativo, y su coordinación con el Plan Nacional de Desarrollo, así como también la capacidad de los organismos y entidades estatales para contratar.

Esto no sacrifica la libertad que tienen los congresistas al cumplir la función que, en el seno de las cámaras y dentro de la preceptiva constitucional, les es propia. Es por ello que la Corte ha señalado en Sentencia C-490 de esta misma fecha (M.P.: Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz):

"El principio general predicable del Congreso y de sus miembros en materia de iniciativa legislativa no puede ser otro que el de la libertad. A voces del artículo 154 de la CP: "Las leyes pueden tener origen en cualquiera de las cámaras a propuesta de sus respectivos miembros, del Gobierno Nacional, de las entidades señaladas en el artículo 146, o por iniciativa popular en los casos previstos en la Constitución".

Por vía excepcional, la Constitución, en el artículo citado, reserva a la iniciativa del Gobierno las leyes a que se refieren los numerales 3, 7, 9, 11 y 22 y los literales a), b) y e), del numeral 19 del artículo 150, así como aquellas que ordenen participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas, las que autoricen aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales o comerciales y las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales.

Salvo el caso de las específicas materias de que pueden ocuparse las leyes mencionadas, no se descubre en la Constitución una interdicción general aplicable a la iniciativa de los miembros del Congreso para presentar proyectos de ley que comporten gasto público.

En realidad, analizadas en detalle las excepciones, ninguna de éstas se traduce en prohibición general para que el Congreso pueda por su propia iniciativa dictar leyes que tengan la virtualidad de generar gasto público, lo cual, de otra parte, sólo será efectivo cuando y en la medida en que se incorpore la respectiva partida en la ley de presupuesto. No obstante, la Corte subraya que las leyes que decreten gasto público, no pueden por sí mismas ordenar traslados presupuestales para arbitrar los respectivos recursos. Tampoco, en concepto de esta Corte, sin que se hubiere incorporado la partida necesaria en la Ley de Presupuesto, se podría pretender, en desarrollo del artículo 87 de la C.P., exigir el cumplimiento material de la ley aprobada por el Congreso que comporte gasto público.

Las anotadas excepciones se refieren a las siguientes materias: Plan nacional de desarrollo y de inversiones públicas (CP art. 150-3); estructura de la administración nacional (CP art. 150-7); autorizaciones al Gobierno para celebrar contratos (CP art. 150-9); presupuesto general de la Nación (CP art. 150-11); Banco de la República y su Junta Directiva (CP art. 150-22); normas generales sobre crédito público, comercio exterior y régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, miembros del Congreso y de la Fuerza Pública (CP art. 150-19, literales a), b) y e)); participación en las rentas nacionales o transferencias de las mismas (CP art. 154); aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales o comerciales (CP art. 154); exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales (CP art. 154).

Por fuera de las materias indicadas, se impone el principio de libertad en punto a la iniciativa legislativa. Las excepciones si bien cubren diversas fuentes de gasto público, no agotan el universo de situaciones que pueden ser objeto de ley y que, de manera directa o indirecta, pueden eventualmente representar gasto público, desde luego si con posterioridad se incorpora la partida necesaria en la ley de apropiaciones".

Como puede observarse, se trata de una función institucional, propia del órgano representativo, y en ningún caso del cumplimiento de trámites a nombre de intereses particulares.

Así, pues, no se encuentra razón alguna para que el congresista, a título individual, menos todavía mediante apoderado -lo cual hace pensar que actúa en procura de sus propios intereses- lleve a cabo gestión alguna ante el Gobierno en relación con el Presupuesto Nacional. Su función se agota cuando participa, en los términos dichos, en el trámite que debe surtir para la aprobación anual de la ley correspondiente por parte del Congreso.

Si lo que queda, entonces, es un puro interés particular del congresista, o de otras personas en cuyo nombre actúe, cualquier norma legal que diera lugar a gestiones de su parte ante el Ejecutivo significaría abierta transgresión al estricto ordenamiento constitucional en materia de incompatibilidades y desconocimiento de la regla general plasmada en el artículo 133 de la Constitución, según la cual los miembros de los cuerpos colegiados de elección directa representan al pueblo y deberán actuar consultando la justicia y el bien común. Mal podría, entonces, el Reglamento del Congreso, abrir las posibilidades de que por medio de otras leyes se confirieran facultades a sus integrantes para impetrar del Gobierno, a título personal, cualquier tipo de beneficios en la aprobación o ejecución presupuestal.

Recuérdese, además, que según el párrafo 2º del artículo 180 de la Constitución, el funcionario que, en contravención a sus mandatos, acepte que el miembro del Congreso actúe como gestor en nombre propio o de terceros, incurrirá en causal de mala conducta.

En consecuencia, el aludido numeral habrá de ser declarado inexecutable por violación directa del artículo 180 de la Carta y de las normas constitucionales que contemplan la participación de los congresistas en la discusión y aprobación de la ley anual de Presupuesto.

DECISION

Con fundamento en las consideraciones expuestas, oído el concepto del Procurador General de la Nación y cumplidos los trámites establecidos por el Decreto 2067 de 1991, la Corte Constitucional de la República de Colombia, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato

de la Constitución,

RESUELVE:

- 1). Decláranse EXEQUIBLES los numerales 6 y 8 del artículo 283 de la Ley 5a de 1992, en el entendido de que las acciones, gestiones, intervenciones y convenios en ellos autorizados estarán circunscritos exclusivamente a la satisfacción de necesidades de interés general.
- 2). Declárase INEXEQUIBLE el numeral 7 del artículo 283 de la Ley 5a de 1992.

Cópiese, notifíquese, comuníquese al Congreso y al Gobierno Nacional, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional, cúmplase y archívese el expediente

JORGE ARANGO MEJIA

Presidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

Fecha y hora de creación: 2026-07-08 03:05:05