

C-985-99

Sentencia C-985/99

CONGRESISTA-Excepción al régimen de incompatibilidades

En el caso de los numerales materia de revisión, la Corte no encuentra que las excepciones allí previstas desconozcan la norma constitucional en cita, por cuanto las mismas, en los casos de los numerales 2 y 3, aluden a situaciones que afectan al congresista como persona o a sus parientes, que requieren de su intervención directa o a través de apoderado para la defensa y protección de sus derechos e intereses personales o familiares. En concreto, estas disposiciones buscan garantizar un debido proceso judicial y administrativo, según el caso, y el derecho a la defensa, mediante la autorización, apenas natural, de cumplir diligencias judiciales y administrativas, de conformidad con la ley, y de formular, en ejercicio del derecho de petición, reclamos por el cobro de tributos. Los numerales acusados constituyen desarrollo de las atribuciones conferidas por la Carta Política al legislador, para establecer excepciones al régimen de incompatibilidades del congresista. Pero además, porque las mismas, o bien tienen relación directa con las prohibiciones contenidas en el numeral 2º del artículo 180 de la Constitución, o constituyen desarrollo de normas constitucionales que reconocen derechos en cabeza de las personas, que no pueden generar como consecuencia para el congresista, incompatibilidades en el ejercicio de su investidura.

Referencia: Expediente D-2429

Acción pública de inconstitucionalidad contra los numerales 2, 3, 5, 9, 10, 11, 12 y 13 del artículo 283 de la Ley 5ª de 1992.

Actor: Gustavo Enrique Morales Cobo

Magistrado Ponente:

Dr. ALVARO TAFUR GALVIS

Santafé de Bogotá D.C., nueve (9) de diciembre de mil novecientos noventa y nueve (1999).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos y trámite establecido en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, el ciudadano Gustavo Enrique Morales Cobo promovió demanda ante la Corte Constitucional contra los numerales 2, 3, 5, 9, 10, 11, 12 y 13 del artículo 283 de la Ley 5ª de 1992.

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de los procesos de inconstitucionalidad, la Corte Constitucional procede a decidir acerca de la demanda en

referencia.

II. NORMA DEMANDADA

A continuación se transcribe el texto de la disposición acusada, conforme a su publicación en el Diario Oficial No. 40.483 del 18 de julio de 1992, y se subraya lo demandado:

“LEY 05 de 1992

(Junio 17)

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

(...)

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

(...)

2. Cumplir las diligencias o actuaciones administrativas y jurisdiccionales en las cuales, conforme la ley y en igualdad de condiciones, tengan interés, o su cónyuge, o compañero o compañera permanente, o sus padres o sus hijos.

3. Formular reclamos por el cobro de impuestos fiscales o parafiscales, contribuciones, valorizaciones, tasas o multas que graven a las mismas personas.

(...)

5. Dirigir peticiones a los funcionarios de la Rama Ejecutiva para el cumplimiento de sus obligaciones constitucionales.

(...)

9. Participar en los organismos directivos de los partidos o movimientos políticos que hayan obtenido personería jurídica de acuerdo con la ley.

10. Siendo profesional de la salud, prestar ese servicio cuando se cumpla en forma gratuita.

11. Participar en actividades científicas, artísticas, culturales, educativas y deportivas.

12. Pertenecer a organizaciones cívicas y comunitarias.

13. Las demás que establezca la ley”.

III. LA DEMANDA

El demandante manifiesta que el artículo 283 ibídem vulnera los artículos 4º y 180 de la Constitución, por cuanto del texto de este precepto se deduce que al régimen de

incompatibilidades de los congresistas allí previsto sólo le caben tres excepciones, dos de las cuales están consagradas en la Constitución (la primera consistente en que los congresistas no podrán celebrar contratos ni realizar gestiones con personas naturales y jurídicas de derecho privado que administren, manejen o inviertan fondos públicos o sean contratistas del Estado o reciban donaciones de éste, y la segunda el ejercicio de la cátedra universitaria), y la otra está deferida en su regulación al legislador (cuando en el numeral 2 del artículo 180 superior se indica que “la ley establecerá las excepciones” a la disposición según la cual a los congresistas les está prohibido 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).

Afirma el actor que fuera de estas tres excepciones, al legislador no le es dable introducir excepciones al régimen de incompatibilidades de los congresistas; tan sólo puede, a lo máximo, reglamentar la tercera excepción mencionada, pues respecto de las dos primeras sólo puede limitarse a reproducirlas en la ley, ya que las restricciones están definidas en la Constitución. Interpretación ésta que, según él, fue la realizada por la Corte Constitucional en la sentencia C-497 de 1994. En consecuencia, los apartes demandados vulneran el ordenamiento superior por establecer excepciones a las incompatibilidades de los congresistas no autorizadas por el constituyente, excediendo entonces las facultades que la Carta Política le otorgó al legislador en la materia.

Precisa el demandante que no cuestiona la bondad y validez de algunas de las conductas establecidas en la norma acusada, sino la competencia del legislador para establecer las excepciones contenidas en ella. Agrega que los numerales 6 y 8 del artículo 283 de la Ley 5ª de 1992 aunque fueron objeto de pronunciamiento por parte de la Corte Constitucional, no se resolvió acerca de lo que ahora se plantea en la demanda. Y respecto a los numerales que no se demandan, estima que no quebrantan la Constitución, pues se ajustan a lo dispuesto en el artículo 180 superior.

Con respecto a los numerales 2 y 3 demandados, señala que estos exceden la facultad excepcional otorgada al legislador, pues no sólo convierte en regla general lo que debería ser excepcional, sino que privilegia injustificadamente a los parientes del congresista quienes podrán conferir poder a su pariente parlamentario para que cumpla diligencias o actuaciones administrativas o jurisdiccionales en su nombre, e igualmente les permite a estos que apoderen a sus parientes en juicios fiscales o en pleitos contra la administración de impuestos.

En relación con el numeral 5º, indica que el ejercicio del derecho de petición no encuentra en la Carta excepción o limitación respecto de los congresistas, pero que no puede fundarse en una norma legal que “indebidamente a título de excepción legislativa de normas constitucionales, ha expedido el legislador”.

Por su parte, respecto al numeral 10 ibídem, expresa que es evidente que los congresistas que sean profesionales de la salud pueden prestar ese servicio en forma gratuita en desarrollo del mandato consagrado en el numeral 2º del artículo 95 de la Carta Política, pero no por virtud de esta norma legal que es inconstitucional por carencia de competencia del legislador para expedirla. En cuanto al numeral 11 del mismo artículo demandado, señala

que “lo absurdo sería que los congresistas tuvieran que depender de una norma legal que los autorizara expresamente para realizar tales actividades”. A su juicio, el legislador carece de competencia para proferirla, “pues el hecho de que el legislador no esté autorizado para expedir una norma que a título de excepción a las incompatibilidades constitucionales permita a los congresistas participar en actividades científicas, artísticas, culturales, educativas y deportivas, no quiere decir que los congresistas no puedan realizar actividades de esta índole, pues para ello encuentran respaldo constitucional en los artículos 16, 52, 68, 70 y 71.

Indica el demandante que el numeral 12 del artículo 283 de la ley 5ª de 1992 es inconstitucional, pues el legislador introdujo sin tener atribución para ello una excepción relacionada con el derecho de los congresistas a participar en organizaciones cívicas y comunitarias, desconociendo el régimen constitucional de las incompatibilidades de éstos funcionarios.

En cuanto al numeral 13, afirma que éste “es el que de manera más grosera y ostensible vulnera la Constitución, pues establece una especie de principio general según el cual le es dable al legislador establecer excepciones adicionales a las establecidas en la Carta para el régimen de incompatibilidades de los congresistas”.

Finalmente, según el actor el denominador común de todos los numerales demandados es que constituyen un ejercicio arbitrario de competencias por parte del legislador, el cual no puede introducir excepciones a la Constitución, salvo en los tres casos expresamente autorizados por el artículo 180 superior. Por lo tanto, los numerales que no aluden a ellos deben ser declarados inconstitucionales.

IV. INTERVENCIONES

1. Intervención del Ministerio de Justicia

El Ministro de Justicia y del Derecho a través de apoderada, intervino para solicitar que se declare la constitucionalidad del artículo acusado.

Señala que en relación con la supuesta extralimitación del legislador al determinar las excepciones a las incompatibilidades consagradas en la Carta Política, se debe precisar que la Constitución estableció en los artículos 123 y 124 los aspectos relevantes de la función pública por parte de quienes ostentan la calidad de servidor público o transitoriamente ejercen actividades en la judicatura.

Lo anterior, a juicio de la interviniente, permite suponer que quien accede a un cargo dentro de la función pública se somete al régimen superior y legal de los servidores públicos y se obliga por tanto a cumplir y defender la Constitución y desempeñar los deberes que le incumben. De allí la potestad del legislador para establecer deberes, responsabilidades, regular el régimen de inhabilidades e incompatibilidades, establecer sus excepciones e imponer sanciones.

Así las cosas, estima que las excepciones contenidas en la norma impugnada tienen fundamento en el artículo 180 de la Constitución, ya que son desarrollo de este precepto, al

buscar que tanto las incompatibilidades como las excepciones establezcan un radio de acción de estos servidores que los habilite para actuar en procura de intereses individuales y colectivos.

En consecuencia, en este caso el legislador tiene la mayor discrecionalidad para prever excepciones a dichas causales sin más limitaciones que las que surgen de la propia Constitución, al cual corresponde evaluar y definir el alcance de cada hecho, situación o acto constitutivo de incompatibilidad o inhabilidad, así como el tiempo durante el cual se extienden las sanciones aplicables a quienes incurran en ellas y las excepciones a las mismas.

El Ministro del Interior a través de apoderado, intervino para defender la constitucionalidad del precepto demandado.

Manifiesta que las excepciones consagradas en los numerales 2 y 3 del artículo 283 acusado tienen relación directa con la regla general contenida en el numeral 2 del artículo 180 de la Constitución, pues los congresistas si están habilitados para cumplir diligencias o actuaciones administrativas y jurisdiccionales circunscritas a aquellas en las cuales tengan interés los parientes consanguíneos más cercanos y su cónyuge o compañero permanente, e igualmente deben poder formular reclamos por el cobro de impuestos fiscales o parafiscales, contribuciones, valorizaciones, tasas o multas que graven a las mismas personas. En consecuencia, se ajustan al precepto superior y no exceden las facultades por éste conferidas al legislador.

En cuanto a la excepción plasmada en el numeral 5, manifiesta que ésta constituye una directa excepción a la prohibición general de gestionar en nombre propio o ajeno asuntos ante las entidades públicas, contenida en el numeral 2 del artículo 180 superior; y es a su juicio natural y obvio que así sea, pues los congresistas son representantes del pueblo y en tal condición deben gestionar asuntos ante la rama ejecutiva tratándose de asuntos de paz de sus regiones, de servicios públicos, etc. A este respecto, cita la sentencia C-497 de 1994 emanada de la Corte Constitucional, de la cual se desprende, igualmente, que ésta excepción es necesaria para que el congresista pueda ejercer sus funciones, las cuales en su mayoría requieren coordinación e interacción con el Gobierno. Además, afirma que se trata de una reiteración del derecho de petición reconocido por el artículo 23 de la Constitución.

En cuanto al numeral 9, señala que ésta excepción, además de tener sustento en el artículo 180 superior, toma su fundamento de los artículos 123 y 127 de la misma normatividad; esto es, que los congresistas por ser miembros de corporación pública tienen el carácter de servidores públicos, y por no estar incluidos en la prohibición constitucional de tomar parte en las actividades de los partidos y movimientos políticos es viable que la ley haya establecido dicha excepción. Además, éste derecho se deriva del numeral 3º del artículo 40 superior.

Por su parte, el numeral 10 acusado constituye otra excepción a la prohibición general contenida en el numeral 2 del artículo 180 constitucional, pues el legislador sí estaba investido de facultad para crear tal excepción, como quiera que el hecho de prohibírseles gestionar en nombre propio o ajeno, o celebrar contratos, no obsta para que estos servidores cuando sean profesionales de la salud, puedan prestar el servicio gratuitamente, habida

cuenta de la labor que tienen de estar en contacto con el pueblo, en especial con las clases menos favorecidas.

Así mismo, afirma que el legislador tenía facultad para establecer que los congresistas podían participar en actividades científicas, artísticas, culturales, educativas y deportivas, y pertenecer a organizaciones cívicas y comunitarias (numerales 11 y 12), en razón a que la incompatibilidad prevista en el numeral 2 del artículo 283 superior atribuye a la ley la facultad de establecer excepciones a las prohibiciones generales.

Finalmente, en cuanto a la excepción del numeral 13 del artículo 283 de la ley ibídem, no encuentra que desborde la atribución del numeral 2 del artículo 180 de la Constitución, habida consideración que cuando la norma hace referencia a “las demás que establezca la ley”, en manera alguna establece un principio general como lo hace ver el actor; dicho precepto se refiere es, a las demás actividades que establezca la ley, pero únicamente referidas a la prohibición prevista en el numeral 2º del artículo 180 constitucional.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

El Señor Procurador General de la Nación en concepto 1865 del 5 de agosto de 1999, solicita a la Corte declarar la constitucionalidad de la norma en estudio, con fundamento en las siguientes consideraciones.

Afirma que las inhabilidades para los Congresistas se encuentran definidas en el artículo 279 de la Ley 5ª de 1992, el cual desarrolla el mandato contenido en el artículo 179 de la Carta Política, consagrando expresamente ocho (8) causales de inhabilidad para estos servidores públicos, pero facultando al legislador para reglamentar los demás casos de inhabilidades por parentesco con las autoridades no señaladas en este precepto.

Según el Procurador, el artículo 180 superior señala cuatro causales de impedimento y determina las excepciones a las incompatibilidades de los congresistas, a la vez que dispone en su numeral 2º que la ley establecerá las excepciones a las prohibiciones de los congresistas para gestionar en nombre propio o ajeno, asuntos ante las autoridades públicas o ante las personas que administren tributos, ser apoderados ante las mismas y celebrar con ellas, por sí o por interpuesta persona, contrato alguno.

Indica que de conformidad con dicho precepto, tanto las causales de incompatibilidad de los Congresistas como las excepciones a éstas, son de carácter constitucional, pero sin olvidar que según lo preceptuado en los artículos 123 y 124 de la Carta, el constituyente facultó al legislador para introducir nuevas causales de incompatibilidad, y de acuerdo a lo dispuesto en el numeral 2º del artículo 180 ibídem el legislador tiene competencia para establecer excepciones a la prohibición de gestionar en nombre propio o ajeno, asuntos ante las autoridades públicas o ante las personas que administran tributos, ser apoderado ante las mismas, y celebrar con ellas, por sí o por interpuesta persona, contrato alguno. De este modo, señala que el constituyente facultó al Congreso para que estableciera excepciones adicionales a las incompatibilidades consagradas en la Carta.

En su criterio, al demandante no le asiste razón cuando afirma que el legislador carece de competencia para introducir excepciones al régimen de incompatibilidades de los congresistas, pues la ley puede introducir validamente excepciones a las prohibiciones contempladas en el numeral 2º del artículo 180 de la Carta sin vulnerar con ello la Constitución Política.

Para concluir, se refiere a los reproches adicionales presentados por el actor a cada uno de los numerales acusados del artículo 283 de la Ley 5ª de 1992, manifestando que con respecto al numeral 2º, éste sólo se refiere a las diligencias administrativas o jurisdiccionales que en cumplimiento de un deber legal debe realizar el Congresista, y el hecho de que en ellas tengan interés los parientes de los Congresistas mencionados en la norma, no hace inócua la prohibición ni vulnera precepto alguno de la Carta, máxime si se tiene en cuenta que el inciso demandado contiene dos circunstancias modales que condicionan la excepción al señalar que las diligencias se deben cumplir conforme a la ley y en igualdad de condiciones.

Afirma que igual razonamiento debe hacerse respecto al numeral 3º demandado, ya que la expresión “formular” no tiene la misma connotación que gestionar o apoderar, y por ende los reclamos que formule el congresista por el cobro de impuestos fiscales o parafiscales que afecten a los parientes señalados en el numeral 2º del artículo 283 de la Ley 5ª de 1992, también deben efectuarse con sujeción a las normas constitucionales y legales. Por lo tanto, estima que con esta disposición tampoco se vulnera la prohibición contenida en el artículo 180-2 Superior, ni los demás preceptos de la Carta Política.

Destaca igualmente, que los comportamientos descritos por el legislador en los numerales 3º, 5º, 9º, 10, 11 y 12 demandados no constituyen propiamente una excepción a la prohibición contenida en el artículo 180-2 superior, sino que son desarrollo de expresas facultades constitucionales que tienen todos los ciudadanos; por ello no se puede sostener que dichos numerales vulneran los artículos 4º y 180 del ordenamiento superior.

Por último, manifiesta que el numeral 13 tampoco transgrede en su criterio la Carta, debido a que el legislador se encuentra facultado para establecer excepciones a las incompatibilidades de los congresistas, como lo precisó la Corte en la sentencia C-497 de 1994.

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia

En virtud de lo dispuesto en el artículo 241, numeral 4o. de la Carta Política, la Corte Constitucional es competente para decidir definitivamente la demanda que en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad se formula contra el artículo 283 de la Ley 5ª de 1992.

2. Problema Jurídico

Corresponde a la Corte determinar si, como lo afirma el actor, la norma acusada desconoce el artículo 180 constitucional, al consagrar, careciendo de competencia para ello, unas excepciones adicionales a las incompatibilidades de los congresistas no previstas ni autorizadas por el constituyente, desnaturalizando las limitadas facultades que la Carta Política le otorgó al legislador en esta materia.

3. Excepciones al régimen de incompatibilidades de los congresistas

En relación con las incompatibilidades de los congresistas, el Informe-Ponencia “Estatuto del Congresista”, presentado por la Comisión Tercera de la Asamblea Nacional Constituyente a consideración de la Plenaria de la Corporación (Gaceta 51 del martes 16 de abril de 1991), señaló:

“La condición de parlamentario da a las personas que la ostentan, una excepcional capacidad de influencia sobre quienes manejan dineros del Estado y en general sobre quienes deciden los asuntos públicos, que establece condiciones inequitativas de competencia con el común de las gentes, amén que puede llevar a la corrupción general del sector público, porque la rama del poder que debe ser en últimas la responsable de la fiscalización, se compromete con los sujetos de esa fiscalización.

Por otra parte, el congresista debe ser alguien que dedique de manera real su plena capacidad de producción intelectual y su tiempo a las labores propias del parlamento.

2.3 PRESUPUESTOS BASICOS:

2.3.1 El congresista no puede celebrar contrato con persona de derecho público del orden nacional, departamental o municipal, centralizado o descentralizado. Tampoco hacer gestiones ante dichas personas para terceros ni en su propio interés salvo los casos en los que le sea forzoso actuar por llamamiento de la misma ley o por ser él mismo, o sus hijos menores sobre quienes ejerza la patria potestad, sujetos pasivos de actuaciones del Estado frente a las cuales le asiste el legítimo derecho de respuesta o para proveerse de los bienes o servicios que suministra u ofrece el Estado a cualquier ciudadano en igualdad de condiciones. Para estos casos sería preciso aclarar que el congresista está obligado a someterse al procedimiento reglado y respetar las prioridades que puedan corresponderle a terceros.

2.3.2 La prohibición anterior debe extenderse a la realización de contratos con y la gestión ante personas de derecho privado que manejen fondos públicos, por ejemplo, contratistas del Estado, fundaciones o instituciones que reciben ayuda monetaria de presupuestos oficiales, administradores fiduciarios en contrato con cualquiera de las personas de derecho público enumeradas en el punto 2.3.1 supra, etc. (...).”

En desarrollo de sus atribuciones, el constituyente de 1991 dispuso en el artículo 180 de la Carta Política las incompatibilidades de los congresistas, entendidas éstas como aquellas actividades y actos que el congresista no puede hacer durante el período constitucional para el cual fue elegido, de manera simultánea con el desempeño del cargo, en procura de hacer efectivo el mandato constitucional contenido en el artículo 133 ibídem, según el cual “los miembros de los cuerpos colegiados de elección directa representan al pueblo, y deberán actuar consultando la justicia y el bien común”.

Su objeto es, entonces, crear las condiciones para el mejor desempeño del cargo por parte del congresista, y para prevenir la acumulación de honores o poderes, y en todo caso, asegurar que éste no utilice su poder sobre las otras ramas del poder público y sobre la comunidad en general, para obtener privilegios y beneficios personales.

Dichas incompatibilidades, según el artículo 180 superior, son:

“1. Desempeñar cargo o empleo público o privado.

2. 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. La ley establecerá las excepciones a esta disposición.

3. Ser miembro de juntas o consejos directivos de entidades oficiales descentralizadas de cualquier nivel o de instituciones que administren tributos.

4. 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. Se exceptúa la adquisición de bienes o servicios que se ofrecen a los ciudadanos en igualdad de condiciones.

PAR. 1º Se exceptúa del régimen de incompatibilidades el ejercicio de la cátedra universitaria.

PAR. 2º El funcionario que en contravención del presente artículo, nombre a un congresista para un empleo o cargo o celebre con él un contrato o acepte que actúe como gestor en nombre propio o de terceros, incurrirá en causal de mala conducta”.

Por su parte, el acto legislativo numero 03 del 15 de diciembre de 1993, que modificó parcialmente este precepto superior, dispuso en su artículo 2º:

“(…) Parágrafo 1º. Las inhabilidades e incompatibilidades previstas en la Constitución Nacional y las leyes, se extenderán en igual forma a quienes asuman las funciones de las faltas temporales durante el tiempo de su asistencia.

Parágrafo 2º El numeral 3º del artículo 180 de la Constitución, quedará así:

Numeral 3º. Ser miembro de juntas o consejos directivos de entidades oficiales descentralizadas de cualquier nivel o de instituciones que administren tributos” (subrayas fuera de texto).

3.2 En concordancia con éstos preceptos, el artículo 123 constitucional (ubicado dentro del capítulo de “la función pública”) dispone que los servidores públicos, categoría de la cual hacen parte los congresistas como miembros de las corporaciones públicas, ejercerán sus funciones en la forma prevista por la Constitución y la ley. Y agrega el artículo 124 ibídem, que “la ley determinará la responsabilidad de los servidores públicos y la manera de hacerla efectiva”.

De esa manera entonces, no sólo la Carta Política establece las incompatibilidades de los congresistas y las excepciones a éstas, sino que también faculta a la ley para introducir algunas causales y excepciones adicionales, siempre y cuando en éste último caso se configuren las situaciones jurídicas descritas en los preceptos superiores.

Así lo entendió la Corporación en la sentencia C-497 de 1994, MP. Dr. José Gregorio Hernández Galindo, al señalar que “la Constitución no agotó el catálogo de las incompatibilidades aplicables a los congresistas, pues a la luz de estos preceptos, bien puede el legislador introducir nuevas causales de incompatibilidades igualmente obligatorias”. Y agregó que “las incompatibilidades son sólo en los términos en que lo establezca la Constitución o la ley, dentro de las condiciones que las normas hayan precisado. Quedan excluidas las interpretaciones analógicas y extensivas”.

3.3 Ahora bien, en cuanto hace a las excepciones al régimen de incompatibilidades de los congresistas, el párrafo 1º del artículo 180 de la Constitución dispone que “se exceptúa del régimen de incompatibilidades el ejercicio de la cátedra universitaria”, mientras que el numeral 2º defiere en el legislador la posibilidad de “establecer las excepciones a esta disposición”. En éste caso, entonces, la ley está facultada para señalar en qué eventos el congresista no está incurso en una incompatibilidad, a condición de que precise las circunstancias que no generan la prohibición, y sin desconocer el expreso mandato del artículo 180 superior.

Con respecto a la facultad que tiene el legislador de introducir algunas excepciones adicionales al régimen de incompatibilidades del congresista, ésta Corporación en la citada providencia, señaló que “además de la facultad que de suyo tiene la ley para definir hasta donde 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”.

4. Examen de los numerales acusados del artículo 283 de la ley 5ª de 1992

En concordancia con las consideraciones anteriores, debe determinar la Corte si las excepciones establecidas al régimen de incompatibilidades de los congresistas en el artículo 283 de la Ley 5ª de 1992, y que son objeto del presente proceso, corresponden o no al desarrollo de la atribución conferida al legislador por el numeral 2º del artículo 180 constitucional.

4.1 Los numerales 2, 3 y 5 acusados autorizan a los congresistas para que, en forma directa o por medio de apoderado, puedan: cumplir diligencias o actuaciones administrativas y jurisdiccionales en las que tengan interés, tanto ellos como su cónyuge o compañero (a) permanente, o sus padres o hijos; formular reclamos por el cobro de impuestos, contribuciones, valorizaciones, tasas o multas que los graven; y dirigir peticiones a los funcionarios de la Rama Ejecutiva para el cumplimiento de sus obligaciones constitucionales.

Estas excepciones tienen, a juicio de la Corporación, relación directa y estrecha con la incompatibilidad contenida en el numeral 2º del artículo 180 de la Constitución Política, en virtud de la cual los congresistas no podrán gestionar, en nombre propio o ajeno, asuntos

ante las entidades públicas o ante las personas que administren tributos, ser apoderados ante las mismas, ni celebrar con ellas, por sí o por interpuesta persona, contrato alguno. Incompatibilidad que, de conformidad con el aparte final del citado numeral, admite las excepciones que establezca la ley, las cuales, sin embargo, no podrán, en ningún caso, desvirtuar la razón de ser de la prohibición, ni desconocer el ordenamiento superior.

Ahora bien, el sentido de la incompatibilidad establecida en el numeral 2º del artículo 180 superior, de gestionar asuntos ante las autoridades públicas o personas que administren tributos, es, como se dijo en el seno de la Asamblea Nacional Constituyente, impedir que el congresista use para beneficio personal, de su excepcional capacidad de influencia sobre quienes manejan dineros del Estado, y en general, sobre quienes deciden los asuntos públicos, que impone condiciones desiguales de competencia con las demás personas, y puede llevar a la corrupción del sector público, contrariando su obligación constitucional de actuar consultando la justicia y el bien común (Informe-Ponencia "Estatuto del Congresista", Gaceta 51 del martes 16 de abril de 1991).

En el caso de los numerales materia de revisión, la Corte no encuentra que las excepciones allí previstas desconozcan la norma constitucional en cita, por cuanto las mismas, en los casos de los numerales 2 y 3, aluden a situaciones que afectan al congresista como persona o a sus parientes, que requieren de su intervención directa o a través de apoderado para la defensa y protección de sus derechos e intereses personales o familiares. En concreto, estas disposiciones buscan garantizar un debido proceso judicial y administrativo, según el caso, y el derecho a la defensa, mediante la autorización, apenas natural, de cumplir diligencias judiciales y administrativas, de conformidad con la ley, y de formular, en ejercicio del derecho de petición, reclamos por el cobro de tributos.

En esos eventos, al congresista le es forzoso actuar por llamamiento de la ley, o por ser él o alguno de sus parientes, sujetos pasivos de actuaciones del Estado, frente a las cuales le asiste el legítimo derecho de defensa.

No podría aceptarse que el congresista, por razón de su cargo, no pudiese formular reclamos ante la administración tributaria cuando, a su juicio, sean gravados excesivamente o con grave perjuicio para su patrimonio, o con desconocimiento de su legítimo derecho de respuesta, o del derecho a controvertir, por sí o por apoderado, las decisiones de la autoridad administrativa, a través de los recursos de ley. Y es que, es válido el establecimiento de prohibiciones a los congresistas durante el período constitucional respectivo, en aras de asegurar la transparencia de su labor legislativa, así como la garantía de que en desarrollo de su función actuará consultando la justicia y el bien común; pero ello no puede entenderse como la eliminación o restricción al ejercicio y garantía de sus derechos fundamentales y libertades individuales. Tampoco, entonces, puede negársele atender diligencias y actuaciones administrativas y jurisdiccionales en las que tengan él o sus parientes interés, pues se trata de asegurar su participación en las mismas, en procura de defender y asegurar que el proceso administrativo o jurisdiccional que se adelante, lo sea en debida forma, con la plenitud de las garantías y formalidades legales.

En consecuencia, las reclamaciones y diligencias que se autorizan, excepcionalmente, en los numerales acusados, deben realizarse con sujeción a la Constitución y la ley.

Similares consideraciones son predicables del numeral 5, con la precisión de que dicha excepción se desprende del mandato contenido en el artículo 23 constitucional, en virtud del cual “toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular”.

Por lo tanto, ésta excepción aunque tiene relación con la incompatibilidad contenida en el numeral 2 del artículo 180 superior, en cuanto se trata de una modalidad de gestión de asuntos ante las autoridades públicas, en este caso de la Rama Ejecutiva, constituye desarrollo del derecho fundamental de petición, y de su deber constitucional de adelantar o gestionar acciones -concretadas en solicitudes- para buscar la satisfacción de las necesidades del conglomerado social, además de aquellas que le corresponden como persona.

Por consiguiente, éste numeral encuadra dentro del ordenamiento superior, que atribuye a los servidores públicos de elección popular, la función constitucional de velar y procurar la satisfacción del bien común, en cuanto representan al pueblo y deben actuar con ese fin. Además, del reconocimiento al derecho que a cada uno de ellos le asiste, de conformidad con el artículo 23 de la Carta Política, a presentar peticiones respetuosas en interés particular, ante las autoridades públicas, o ante organizaciones privadas.

En conclusión, los numerales 2, 3 y 5 del artículo 283 de la ley 5ª de 1992 no vulneran el ordenamiento constitucional.

4.2 Los numerales 9, 10, 11 y 12 acusados permiten al congresista, participar en los organismos directivos de los partidos y movimientos políticos; prestar el servicio de salud gratuitamente cuando el congresista sea profesional de la salud; participar en actividades científicas, artísticas, culturales, educativas y deportivas; y, pertenecer a organizaciones cívicas y comunitarias.

Estas excepciones no se desprenden ni de la enunciada en el párrafo 1º del artículo 180 de la Carta Política -el ejercicio de la cátedra universitaria-, ni de aquellas que el legislador puede establecer de conformidad con el numeral 2º del artículo ibídem; ellas constituyen desarrollo de normas constitucionales que de manera directa y explícita reconocen derechos, y que en tal virtud, no pueden generar como consecuencia para el congresista, incompatibilidades en el ejercicio de su investidura.

Así, el artículo 40 de la Constitución reconoce dentro de los denominados derechos políticos que tienen los ciudadanos, el de “constituir partidos, movimientos y agrupaciones políticas sin limitación alguna” y “formar parte de ellos libremente”.

Por su parte, el artículo 127 ibídem permite a los congresistas, por la naturaleza política de su cargo, y por expresa disposición constitucional, tomar parte en las actividades de los partidos y movimientos políticos, en cuanto no los incluye dentro de los empleados a quienes se les impone la prohibición de tomar parte en dichas actividades.

Por lo tanto, la excepción contenida en el numeral 9 del artículo 283 de la ley 5ª de 1992, al permitir a los congresistas tomar parte en las actividades de los partidos y movimientos políticos, no desconoce el ordenamiento constitucional.

Con respecto a la excepción contenida en el numeral 10 demandado, ésta aunque no ha sido creada por el legislador en desarrollo de las atribuciones que le confiere expresamente el artículo 180-2 de la Carta Política, según se deduce de su texto normativo, sí se deriva del mandato constitucional contenido en el artículo 95-2, según el cual es deber de la persona obrar conforme a la solidaridad social; por consiguiente, si el congresista es profesional de la salud, está habilitado para prestar sus servicios, en forma gratuita, en aras de garantizar ese principio-deber de solidaridad, y de ejercer dicha actividad en beneficio de la colectividad y del bien común.

En cuanto a la excepción consignada en el numeral 11, ésta constituye desarrollo de las normas constitucionales contenidas en los artículos 52 (que reconoce el derecho de toda persona a la recreación y al deporte), 67 (que establece el derecho a la educación, la cual formará al colombiano (...) en la práctica del trabajo y la recreación, para el mejoramiento cultural, científico y tecnológico), 70 (que exige al Estado promover y fomentar el acceso a la cultura de todos los colombianos, por medio de la enseñanza científica, técnica, artística y profesional) y 71 (en virtud del cual el Estado creará incentivos para personas e instituciones que desarrollen y fomenten la ciencia y la tecnología y las demás manifestaciones culturales). Por tanto, aunque no se trate de una excepción expresamente prevista por el artículo 180 constitucional, ella se deduce de otras normas superiores que, en virtud del principio de la democracia participativa, reconocen derechos en cabeza de la persona (incluido el congresista) de carácter económico, social y cultural. Por lo que al establecerla el legislador en el numeral acusado, lo hizo en desarrollo de claras y precisas facultades constitucionales.

Iguals consideraciones son predicables del numeral 12, que permite al congresista pertenecer a organizaciones cívicas y comunitarias, lo cual es desarrollo de normas constitucionales que reconocen, dentro de los mecanismos democráticos de representación, en las diferentes instancias de participación, concertación, control y vigilancia de la gestión pública, el derecho de toda persona a organizar y promover asociaciones u organizaciones profesionales, cívicas, sindicales, comunitarias, juveniles, benéficas o de utilidad común. Pero en especial, resulta concreción del derecho fundamental a la libre asociación para el desarrollo de las distintas actividades que las personas realizan en sociedad, reconocido por el artículo 38 de la Constitución. Por lo tanto, la excepción sub examine se ajusta a los mandatos superiores.

4.3 Finalmente, en cuanto hace al numeral 13 acusado, en virtud del cual el legislador podrá establecer excepciones adicionales a las previstas en el artículo 283 de la Ley 5ª de 1992, estima la Corte que el mismo no vulnera el ordenamiento superior, por cuanto de conformidad con lo previsto en el artículo 180 numeral 2º de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 123 y 124 ibídem, el legislador está habilitado para establecer “las excepciones” a las incompatibilidades de los congresistas. Pero al hacerlo, como ya se expresó, no podrá desvirtuar ni desconocer la regla constitucional contenida en el artículo 180 en materia de incompatibilidades. Por consiguiente, la actividad del legislador en ésta materia estará restringida por el sentido que tenga cada una de las prohibiciones señaladas en el citado precepto constitucional.

En conclusión, estima la Corporación que examinados los cargos formulados por el demandante contra el artículo 283 de la Ley 5ª de 1992, éstos no están llamados a prosperar, por cuanto los numerales acusados constituyen desarrollo de las atribuciones conferidas por la Carta Política al legislador, para establecer excepciones al régimen de incompatibilidades del congresista. Pero además, porque las mismas, o bien tienen relación directa con las prohibiciones contenidas en el numeral 2º del artículo 180 de la Constitución, o constituyen desarrollo de normas constitucionales que reconocen derechos en cabeza de las personas, que no pueden generar como consecuencia para el congresista, incompatibilidades en el ejercicio de su investidura.

VII. DECISION

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

R E S U E L V E :

Declarar EXEQUIBLES los numerales 2, 3, 5, 9, 10, 11, 12 y 13 del artículo 283 de la Ley 5ª de 1992.

Cópiese, comuníquese, notifíquese, publíquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente.

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Presidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

ALFREDO BELTRAN SIERRA

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General