

C-134-99

Sentencia C-134/99

INCOMPATIBILIDADES DE CONGRESISTAS-Secretario Ad-hoc

En el caso concreto de los congresistas, las incompatibilidades constituyen una pieza fundamental dentro del ordenamiento de la Rama Legislativa, pues a través de ellas, se establece con precisión la diferencia existente, entre el interés público, al cual sirve el congresista, y su interés privado o personal. Por ello, el Constituyente de 1991, en su sabiduría, consagró la prohibición contenida en el artículo 180-1. Es claro e indudable, que tanto la Constitución como la ley, resultan severas y terminantes en cuanto a las incompatibilidades, especialmente en lo relacionado con el desempeño simultáneo de dos o más cargos públicos, incompatibilidad que es rigurosa respecto de los Congresistas. Ha de concluirse, que el señalamiento razonable de las incompatibilidades, constituye pieza fundamental para el logro de los fines del Estado; y, en ese orden de ideas, la función de Secretario ad hoc de las Cámaras Legislativas, no tiene otra finalidad, que la de contribuir al apropiado y oportuno funcionamiento del órgano legislativo, lo que descarta, por completo, la inexecutable de las normas demandadas, pues no se quebranta con ellas ninguno de los preceptos de la Carta.

Referencia: Expediente D-2159

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 38 (parcial) y 46 (parcial) de la Ley 5 de 1992 "Por la cual se expide el Reglamento del Congreso: El Senado y la Cámara de Representantes"

Demandante: Andrés de Zubiría Samper

Magistrado Ponente:

Dr. ALFREDO BELTRÁN SIERRA.

Sentencia aprobada en Santafé de Bogotá, Distrito Capital, según consta en acta número quince (15), a los tres (3) días del mes de marzo de mil novecientos noventa y nueve (1999).

I. ANTECEDENTES

El ciudadano Andrés de Zubiría Samper, con base en el artículo 241-4 de la Constitución Política, demandó la inconstitucionalidad de los artículos 38 (parcial) y 46 (parcial) de la Ley 5 de 1992 "Por la cual se expide el Reglamento del Congreso : El Senado y la Cámara de Representantes".

Por auto del veinticinco (25) de agosto de mil novecientos noventa y ocho (1998), el magistrado sustanciador, doctor Alfredo Beltrán Sierra, admitió la demanda y ordenó fijar en lista la norma acusada. Así mismo, dispuso dar traslado al señor Procurador General de la Nación para que rindiera su concepto, y comunicó la iniciación del asunto al señor Presidente del Congreso, con el objeto de que, si lo estimaban oportuno, conceptuaran sobre la

constitucionalidad de la norma demandada.

A. Norma acusada.

El siguiente es el texto de la norma demandada, con la advertencia de que se subraya lo acusado.

LEY 5 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 38.- Presidentes y Secretarios Provisionales. La primera sesión del período legislativo del Senado y la Cámara de Representantes será presidida por el respectivo Congresista que en la última legislatura hubiere cumplido tal función; en su defecto, el Vicepresidente de la misma corporación, y en último término quien ocupe el primer lugar en el orden alfabético de los apellidos.

Como Secretarios actuarán los Subsecretarios de las respectivas corporaciones. A falta de éstos, el Presidente de cada una de las Cámaras designará un Senador o un Representante (ad hoc), según el caso.

Los Presidentes y Secretarios provisionales cumplirán su función hasta tanto se efectúen las elecciones correspondientes y se proceda a su posesión en los términos de ley.”.

“Artículo 46.- Elección, período, calidades. Corresponde a cada Cámara elegir al Secretario General para un período de dos años, contado a partir del 20 de julio, fecha de instalación del cuatrienio legislativo. Deberá reunir las mismas calidades señaladas para ser miembro de la respectiva corporación, además de condiciones profesionales y experiencia en cargos similares no inferior a 5 años, o haber sido Congresista u ocupado el cargo de Secretario General en propiedad en cualquiera de las Cámaras.

Parágrafo. No puede ser designado Secretario General, en propiedad, un miembro del Congreso”.

B.- La demanda

El demandante considera que la Constitución de 1991 consagra una prohibición absoluta para los servidores públicos, en especial para los miembros de las corporaciones públicas de elección popular, como es la de desempeñar simultáneamente dos o mas cargos en la administración pública (art.128 C.P.).

Manifiesta que las expresiones acusadas, violan el régimen de incompatibilidades consagrado en los artículos 128 y 180 del Estatuto Fundamental, al permitir a los miembros del Congreso desempeñar simultáneamente los cargos de Congresista y Secretario General (ad hoc).

Señala que la excepción que consagra el párrafo 1 del artículo 180 de la C.P., está limitado únicamente a la docencia universitaria, y que resulta claro que la Constitución Política “lo que precisa es que por ningún motivo un miembro del Congreso Nacional pueda ocupar otra dignidad en la administración pública colombiana”, razón por la cual, a los Congresistas también les está prohibido ocupar el cargo de Secretario General del Senado o de la Cámara de Representantes ya sea en propiedad o ad hoc.

C. Concepto del Procurador General de la Nación.

En concepto No. 1644, de fecha 5 de octubre de 1998, el señor Procurador solicita declarar constitucionales las normas demandadas. Sus razones se pueden resumir así :

Considera el Ministerio Público que el Constituyente de 1991, con el objeto de salvaguardar la majestad y el prestigio del órgano legislativo, así como de garantizar la rectitud y la independencia de los Congresistas, estableció en el artículo 180 Superior, las actividades que les está prohibido desarrollar simultáneamente con el ejercicio de sus funciones.

Estas prohibiciones, que resultan de un rígido y exigente régimen de incompatibilidades, obedece a la necesidad de combatir la corrupción, por lo que se hace indispensable alejar a los Congresistas de cualquier actividad pública o privada que les permita ejercer sus funciones libres de cualquier presión que pueda comprometer su independencia.

Expresa el Procurador, que la prohibición de “Desempeñar cargo o empleo público o privado” fue ampliamente debatida en el seno de la Asamblea Nacional Constituyente, en la cual se consideró que la dignidad de parlamentario “implica para quien la ostente el compromiso de dedicar su plena capacidad de producción intelectual y su tiempo a las labores propias del Congreso”. Sin embargo, esta prohibición constitucional, agrega el Ministerio Público, no puede interpretarse literalmente, a tal punto que se riña con la lógica natural y jurídica.

Así las cosas, considera que esta causal únicamente se configura, en el evento de que la aceptación de cualquier cargo, bien sea público o privado, implique el alejamiento del Congresista de sus deberes y obligaciones propios, impidiéndole de esta manera cumplir cabalmente con el mandato que ha recibido de sus electores.

Aduce que la función que un Congresista asume como Secretario ad hoc, es extraordinaria y excepcional, toda vez, que se presenta solamente en el acto de instalación del período constitucional del Congreso de la República, por lo tanto, ambas funciones no interfieren el cumplimiento de las funciones que la Constitución y la Ley le otorgan a los miembros del órgano legislativo, por cuanto “no genera conflicto de intereses, ni aísla definitivamente al parlamentario de sus responsabilidades”.

Agrega, además que esta coexistencia de cargos “surge con motivo de la sesión inaugural del período congresal, calificada en la Carta Política como una ‘ceremonia’ protocolaria que no

corresponde al desarrollo de tareas legislativas”; y añade que el desempeño “efímero” del cargo de Secretario busca el adecuado funcionamiento del Congreso, facilitando su instalación por el Presidente de la República, de conformidad con lo preceptuado en la Carta Política (art. 139) y, en la Ley 5 de 1992.

Concluye, solicitando a esta Corporación la declaratoria de constitucionalidad de las expresiones impugnadas de los artículos 38 y 46 de la Ley 5 de 1992, toda vez que la actuación de los Congresistas como Secretarios ad hoc, lejos de constituir un obstáculo para el cumplimiento de sus deberes como parlamentarios, hace viable el ejercicio de la función legislativa encomendada al Congreso de la República.

I.- CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL.

1. Competencia.

En virtud de lo dispuesto por el artículo 241-4 de la Constitución Política, la Corte Constitucional es competente para conocer de las demandas de inconstitucionalidad contra normas de rango legal, como las que se acusan en la demanda que se estudia.

1. Las incompatibilidades de los Congresistas.

La Constitución Política de 1991, consagró las bases esenciales de la función legislativa, precisando las condiciones de elegibilidad, así como el régimen de inhabilidades, incompatibilidades e incapacidades, etc., tendientes todas estas instituciones, a asegurar la dignidad, la capacidad y la independencia de los Congresistas en el ejercicio de sus funciones.

Fue este uno de los propósitos fundamentales de los miembros de la Asamblea Nacional Constituyente, los cuales obedeciendo al clamor del pueblo, fortalecieron la Rama Legislativa del Poder Público, en aras de devolver al Congreso su prestigio y dignidad, para lo cual consagraron un exigente estatuto aplicable a los parlamentarios, en el cual se fijan con precisión y claridad las reglas conforme a las cuales deben cumplir la delicada función que la Constitución les encomienda.

Es así, como al referirse a las incompatibilidades en el ejercicio del cargo, los Constituyentes Alvaro Echeverry Uruburo, Hernando Yepes Arcila, Alfonso Palacio Rudas, Luis Guillermo Nieto Roa y Arturo Mejía Borda, en la ponencia para primer debate en plenaria, expresaron : “...para este capítulo se contempló la necesidad de asegurar que el congresista no utilice su poder e influencia sobre otras ramas del sector público o sobre la comunidad en general para obtener privilegios (tráfico de influencia). Además se consideró la búsqueda de mecanismos que aseguren la dedicación y eficiencia del parlamentario en la labor legislativa. También la inconveniencia de permitir que acumule un miembro del Congreso más de un cargo de elección popular o desempeñe otras funciones oficiales, salvo misiones específicas y transitorias”. (Gaceta Constitucional No. 79, 22 de mayo de 1991.).

Así las cosas, el Constituyente del 91, consagró expresamente en el artículo 180-1 la prohibición a los Congresistas de “Desempeñar cargo público o privado”, y en general para

los servidores públicos, precepto en el artículo 128 que “Nadie podrá desempeñar simultáneamente más de un empleo público ni recibir más de una asignación que provenga del tesoro público, o de empresas o de instituciones en las que tenga parte mayoritaria el Estado, salvo los casos expresamente determinados por la ley.”.

En relación con las incompatibilidades de los servidores públicos, ha expresado esta Corporación : “...éstas hacen parte del régimen disciplinario y buscan mantener la probidad del servidor público en el ejercicio de sus funciones, a través del señalamiento de impedimentos legales, relacionados con la imposibilidad del ejercicio simultáneo de dos actividades o cargos que puedan poner en entredicho la transparencia debida para el normal desarrollo de la actividad pública” (Sent. C.307 de 1996).

De ahí que las incompatibilidades tengan como función primordial preservar la dignidad del servidor público en el ejercicio de sus funciones, impidiéndole ejercer simultáneamente actividades o cargos que eventualmente pueden llegar a entorpecer el normal desarrollo de su gestión pública, en detrimento y perjuicio del interés general y de los principios que orientan la función pública.

Así pues, en el caso concreto de los congresistas, las incompatibilidades constituyen una pieza fundamental dentro del ordenamiento de la Rama Legislativa, pues a través de ellas, se establece con precisión la diferencia existente, entre el interés público, al cual sirve el congresista, y su interés privado o personal. Por ello, el Constituyente de 1991, en su sabiduría, consagró la prohibición contenida en el artículo 180-1.

En este sentido, es pertinente citar nuevamente el Informe-Ponencia para primer debate en la plenaria de la Asamblea Constituyente, en el cual se manifestó lo siguiente, “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 amen 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 del parlamento”.

Por ello, el legislador de 1992, expidió la Ley Orgánica o reglamento del Congreso, en la cual revisó y actualizó las normas que rigen su funcionamiento, con el objetivo de racionalizar el trabajo legislativo.

En ese orden de ideas, y en virtud de la autorización constitucional para establecer causales de inhabilidad e incompatibilidad, en cuanto al ejercicio de cargos públicos, en tanto no se contradiga lo dispuesto en el Estatuto Fundamental (art. 293 C.P.), el Congreso consagró en el artículo 282-1 de la Ley 5 de 1992, los hechos que consagran las causales de incompatibilidad de los congresistas, entre las cuales, se reproduce la prohibición constitucional de “Desempeñar cargo o empleo público o privado”. De igual manera, definió

el concepto de incompatibilidad como "...todos los actos que no pueden realizar o ejecutar los Congresistas durante el período de ejercicio de la función".

Ahora bien, es claro e indudable, que tanto la Constitución como la ley, resultan severas y terminantes en cuanto a las incompatibilidades, especialmente en lo relacionado con el desempeño simultáneo de dos o más cargos públicos, incompatibilidad que es rigurosa respecto de los Congresistas.

De tal manera, que el señalamiento Constitucional y legal de incompatibilidades, implican la consagración de límites y excepciones a la actividad de las personas en virtud del cargo que ejercen. Por ello, si se incurre en ellas, el propio ordenamiento constitucional consagra las sanciones, que en el caso de los congresistas, llevan a la pérdida de su investidura (art. 183-1 C.P.).

Ahora bien, en cuanto a los cargos esgrimidos por el actor, en relación con la violación al régimen de incompatibilidades de los congresistas, por desempeñar simultáneamente los cargos de Congresista y Secretario ad hoc, es preciso señalar, que como bien lo establece la disposición legal demandada (Ley 5 de 1992, art. 38), los Presidentes y Secretarios provisionales para la primera sesión del período legislativo del Congreso, cumplirán con la función que se les encomienda, hasta que se realicen las elecciones correspondientes, es decir, esta función se caracteriza por ser fugaz, efímera, transitoria.

En efecto, tal y como lo señala el artículo 46 de la citada ley, ningún miembro del Congreso puede ser designado "en propiedad" como Secretario, lo que significa que el mismo querer del legislador obedece a la necesidad de que alguien desempeñe de manera extraordinaria y excepcional la función de Secretario provisional, con motivo de la sesión inaugural del período del Congreso, y hasta tanto se designen los dignatarios de las respectivas Cámaras, de conformidad con lo dispuesto en la Carta Política y en la ley, razón por la cual, en el mismo sentido, la Ley 5 de 1992, artículo 13, dispone que para la sesión inaugural del período congresal, actuará como Secretario ad hoc, el Congresista designado por el Presidente de la Junta Preparatoria.

Y es que, la facultad constitucional que se le asigna al legislador para establecer causales de incompatibilidad debe tener su norte en criterios de razonabilidad y proporcionalidad. En ningún momento, estima la Corte, se pretende que esta doble función sea permanente, por cuanto riñe con la lógica, que un Congresista pueda ejercer adecuada y eficazmente las funciones administrativas que implica el cargo de Secretario General, de una Corporación de semejante importancia y dimensión, con las funciones que para la realización de los postulados de la democracia le son propias.

Por las razones expuestas, la Corte Constitucional, declarara ajustadas a la Constitución Política las expresiones impugnadas de los artículos 38 y 46 de la Ley 5 de 1992.

1. Decisión

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional de la República de Colombia, administrando

justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Declarar EXEQUIBLES la expresión “Los Presidentes y Secretarios provisionales cumplirán su función hasta tanto se efectúen las elecciones correspondientes y se proceda a su posesión en los términos de la ley”, del artículo 38, y la expresión “en propiedad” del artículo 46 de la Ley 5 de 1992 “Por la cual se expide el Reglamento del Congreso : El Senado y la Cámara de Representantes”.

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

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Presidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

MARTHA SACHICA DE MONCALEANO

Magistrada (E)

PABLO ENRIQUE LEAL RUIZ

Secretario General (E)

