

C-594-95

Sentencia No. C-594/95

VICEPRESIDENTE DE LA REPUBLICA-Funciones públicas/CORPORACION AUTONOMA REGIONAL-Composición de la Junta Directiva/CORMAGDALENA

El cargo de Vicepresidente corresponde a un empleo público y sus funciones están determinadas en la Constitución. Igualmente, es el Presidente la única autoridad que puede asignarle funciones adicionales, bien confiándole misiones o encargos especiales o mediante el mecanismo de la designación en un cargo de la rama ejecutiva. Por lo tanto, no podía el legislador, asignarle el cumplimiento de funciones públicas al Vicepresidente como miembro de la Junta Directiva de la Corporación Autónoma Regional del Río Grande de la Magdalena, pues ello resulta violatorio no sólo del artículo 202, sino del numeral 1 del artículo 136 de la Constitución, que prohíbe al Congreso y a cada una de sus Cámaras “inmiscuirse, por medio de resoluciones o de leyes, en asuntos de competencia de otras autoridades.

Ref.: Expediente D-953.

Norma Acusada:

Numeral 1 del artículo 13 de la Ley 171 de 1994, “por la cual se organiza la Corporación Autónoma del Río Grande de la Magdalena, se determinan sus fuentes de financiación y se dictan otras disposiciones”.

Magistrado Ponente:

Dr. ANTONIO BARRERA CARBONELL

Aprobada en Santafé de Bogotá D. C., el siete (7) de diciembre de mil novecientos noventa y cinco (1995).

I. ANTECEDENTES.

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de la acción pública de inconstitucionalidad, procede la Corte a proferir la decisión correspondiente, en relación con la demanda presentada por el ciudadano JOSE RODRIGO VARGAS DEL CAMPO, contra un

aparte del numeral 1 del artículo 13 de la ley 161 de 1994.

Como el aparte demandado hace parte de una ley de la República, esta Corporación es competente para resolver en definitiva acerca de su constitucionalidad, conforme a lo establecido por el artículo 241, numeral 4, de la Carta Política.

II. TEXTO DE LA NORMA ACUSADA.

Se transcribe a continuación la parte pertinente de la norma demandada, destacando en negrilla el acápite que se acusa:

Ley 161 de 1994

(Agosto 3)

“por la cual se organiza la Corporación Autónoma del Río Grande de la Magdalena, se determinan sus fuentes de financiación y se dictan otras disposiciones”.

El Congreso de la República de Colombia,

DECRETA:

“Art. 13: Composición de la Junta Directiva: La Junta Directiva de la Corporación estará integrada por:

1.- El Presidente de la República o el Vicepresidente de la República o su delegado”.

Considera el actor que el segmento acusado de la norma del numeral 1 del artículo 13 de la ley referenciada, viola ostensiblemente el artículo 202 de la Constitución, porque corresponde al Presidente de la República en forma exclusiva y excluyente y no al legislador, atribuir funciones al Vicepresidente, a través de misiones o encargos especiales o de su designación para cualquier cargo en la rama ejecutiva.

La idea expuesta la desarrolla el demandante de la siguiente manera:

La Vicepresidencia de la República reviste la calidad de un empleo y no constituye como la designatura una mera expectativa. La propia Constitución la define como tal (art. 173,

numeral 1) al atribuir al Senado la facultad de “admitir o no las renunciaciones que hagan de sus empleos el Presidente de la República o el Vicepresidente”. Por lo tanto, el Vicepresidente es un servidor público, con el carácter de empleado público, perteneciente a la rama ejecutiva del poder público.

En cuanto al régimen de sus funciones anota el demandante:

“Como lo indica con claridad el artículo 202 la finalidad esencial del cargo, es la de reemplazar al Presidente de la República en sus faltas absolutas y temporales. Tal atribución es en sí misma una función. En efecto, no obstante consistir en una expectativa de ejercicio presidencial, al igual que la Designatura, entraña de suyo deberes y responsabilidades: la responsabilidad de ejercer eventualmente la presidencia y el deber de no negarse a asumirla, la imposibilidad de ejercer cargos o funciones diferentes a las constitucionalmente señaladas, la sujeción a un régimen de inhabilidades e incompatibilidades, todo lo cual pone de manifiesto su diferencia esencial con la expectativa que le era propia a la Designatura y que nos hace hablar en este caso de una verdadera función”.

“Además de la función constitucional propia, el Vicepresidente puede desempeñar otras funciones: “las misiones o encargos especiales” que el Presidente le confíe y las de cualquier otro cargo de la Rama Ejecutiva, en el evento en que el Presidente decida nombrarlo allí”.

“De las expresiones utilizadas por la Constitución puede inferirse que: el Presidente puede asignar funciones al Vicepresidente de manera precisa y permanente, también puede delegarle funciones suyas en forma transitoria o permanente o encargarle funciones temporales”.

(...)

“... es la Constitución quien determina la función principal del Vicepresidente y que sólo al Presidente corresponde fijarle funciones complementarias a ésta. En tal punto resulta palmariamente violatoria de la Constitución Política cualquier norma que pretende fijarle funciones al Vicepresidente de la República, no sólo por transgredir el texto propiamente dicho de la Carta Política, sino, y en especial, por vulnerar el espíritu constitucional que indica que la Vicepresidencia sólo debe ser lo que el jefe de Estado quiere que sea, como una forma de mantener la unidad nacional y la cohesión en el gobierno central”.

IV. INTERVENCION DEL MINISTERIO DE OBRAS PUBLICAS Y TRANSPORTE.

El ciudadano WILLIAN JESUS GOMEZ ROJAS, quien fue designado por el Ministerio de Obras Públicas y Transporte para intervenir en el proceso de la referencia, defiende la constitucionalidad de las normas acusadas, con la exposición de las siguientes consideraciones:

La disposición acusada constituye un desarrollo del precepto del artículo 331 de la Constitución, que faculta a la ley para determinar la organización y el funcionamiento de la referida Corporación. En tal virtud, anota el interviniente:

“Autorizado constitucionalmente por el Artículo 331, el legislador al incluir en la Junta Directiva de la Corporación al Presidente de la República, o el Vicepresidente de la República o su delegado, tiene en cuenta las funciones que el cuerpo director específicamente tendrá que desarrollar en íntima relación con las que corresponden, al Gobierno Nacional, dada la naturaleza ejecutiva del ente Corporativo respecto de vitales intereses económicos y sociales del Estado colombiano. Implican estos intereses colectivos la vigilancia y el control del gobierno sobre la Corporación del orden nacional cuyo funcionamiento es el de una Empresa Industrial y Comercial del Estado sometida a las reglas de las sociedades anónimas (art. 1o. Ley 161, de 1994), intervención consagrada constitucionalmente en el Artículo 189 numeral 24: “Corresponde al Presidente de la República como Jefe de Estado, Jefe de Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa:

“24. Ejercer de acuerdo con la Ley, la inspección vigilancia y control sobre.... Así mismo, sobre las entidades cooperativas y

las Sociedades Comerciales. (Subraya fuera de texto):

Control que adquiere mayor relevancia organizativa, si se tiene en cuenta que el patrimonio del ente corporativo se configura de conceptos apropiados a su favor provenientes de los presupuestos de la Nación (artículo 17, numeral a). Ley 161 de 1994),...”

(...)

Con base en lo anterior, concluye que si según los artículos 195 y 202 de la Constitución, el Vicepresidente remplazará al Presidente en sus faltas temporales o absolutas y tendrá sus

mismas atribuciones, aparece entonces evidenciado el asidero constitucional que tiene la presencia de la figura del Vicepresidente en la aludida Junta Directiva, que no es otra que remplazar al Presidente, como se desprende de la “o” disyuntiva que se utiliza en la norma cuestionada.

Con el fin de defender la constitucionalidad del aparte normativo acusado, el ciudadano Horacio Serpa Uribe, quien ostenta la calidad de Ministro del Interior, expuso por escrito los siguientes argumentos:

“De la misma lectura de la norma censurada y aquí transcrita, se aprecia que en ningún caso el legislador impone al Presidente de la República la delegación de su representación en el Vicepresidente. Por el contrario, se evidencia que el miembro titular es el Presidente, quien podrá delegar, según su criterio, en el Vicepresidente o en otra persona, su representación en la Junta. El Legislador, teniendo presente la especial naturaleza de esta Corporación y su trascendencia para el país, así como su cubrimiento geográfico, quiso realzar aún mas la composición de la Junta Directiva, dejando abierta la posibilidad de que el Presidente eligiera como su representante en ella a la segunda figura política en importancia en el país”.

“Lo anterior no implica, como lo sugiere el demandante, una intromisión en una facultad presidencial propia. Sería necesario que la norma efectivamente amenazara o quebrantara dicha atribución, lo que no sucede de manera alguna con la disposición acusada. El Vicepresidente no es un miembro por derecho propio de la Junta Directiva en virtud de la Ley, determinación que sí constituiría una manifiesta contradicción con el artículo 202 de la CP. Por el contrario, el Legislador optó por una técnica legislativa distinta: señalar al Presidente como miembro principal de la Junta Directiva y autorizar la delegación de su representación, sin menoscabar por ello la facultad de libre designación del Presidente de la República”.

VI. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION.

El señor Procurador General de la Nación en su intervención en este proceso, solicitó a esta Corporación declarar la inexecutable de la disposición acusada, petición que fundamenta en lo siguiente:

“Del acervo histórico del proyecto de la ley bajo examen, mediante la cual se creó la Corporación Regional del Río Grande de la Magdalena, no se encuentra antecedente que

fundamente la inclusión de la figura vicepresidencial dentro del numeral 1o del artículo 13 de la Ley 161, como sustituto del Presidente de la República en su calidad de miembro de la junta directiva de dicha Corporación”.

“Parece ser que tal atribución debía delegarse en una persona de entera confianza del Presidente, como podrían ser el Secretario General de la Presidencia o un Asesor, según se infiere de la discusión que se sostuvo en la Comisión Quinta Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes el 18 de junio de 1993, en donde se hizo referencia a la persona que habría de sustituir al Jefe de Estado en el evento en el cual éste no pudiera hacer parte de la mencionada junta directiva, tal como aparece en el Acta No. 34 de dicha Comisión”.

“Del anterior debate salió una primera propuesta de redacción del numeral 1o del artículo 13 de la Ley 161 de 1994, la cual nombraba al Jefe de Estado o a su delegado como miembros de la junta directiva de la Corporación, pero no se hizo mención al Vicepresidente. Sin embargo, éste apareció en el texto final de la disposición acusada”.

“Ante esta situación y frente a la necesidad de adoptar una posición respecto de la constitucionalidad o no de la preceptiva demanda, el Procurador encuentra que ésta ha de entenderse en el mismo sentido del demandante, es decir, que el legislador, al establecer en el numeral 1o del artículo 13 que el Vicepresidente forma parte de la junta directiva de la Corporación del Río Grande de la Magdalena, en remplazo del Presidente, no hizo otra cosa que otorgar una función a aquél; cuando, según se concluyó del análisis anterior, sólo la Constitución y el Presidente de la República en uso de facultades constitucionales, pueden entregarle el cumplimiento de tareas específicas a dicho funcionario”.

VII. CONSIDERACIONES DE LA CORTE.

1. La creación y organización de la Corporación Autónoma Regional del Río Grande de la Magdalena.

La Corporación Autónoma Regional del Río Grande de la Magdalena es una creación del Constituyente. En efecto, el artículo 331 de la Constitución establece:

“Créase la Corporación Autónoma Regional del Río Grande de la Magdalena encargada de la recuperación de la navegación, de la actividad portuaria, la adecuación y la conservación de

tierras, la generación y distribución de energía y el aprovechamiento y preservación del ambiente, los recursos ictiológicos y demás recursos naturales renovables”.

“La ley determinará su organización y fuentes de financiación, y definirá en favor de los municipios ribereños un tratamiento especial en la asignación de regalías y en la participación que les corresponda en los ingresos corrientes de la Nación”.

Al regular el artículo 13 de la referida ley la composición de la Junta Directiva señaló que ella estaría integrada por: “1. El Presidente de la República o el Vicepresidente de la República o su delegado”.

3. Antecedentes de la Vicepresidencia en la Asamblea Nacional Constituyente.

Dentro de la Asamblea Nacional Constituyente surgieron ideas contrapuestas en torno a la institución de la Vicepresidencia. En efecto, se discutieron y expusieron diferentes tesis sobre la conveniencia o inconveniencia de su creación, fundadas en razones históricas, sociológicas y políticas y, finalmente en el seno de dicha Asamblea, se concretaron dos posiciones: la primera, asumió la defensa de la figura de la Designatura y propendió su conservación, aunque consideró necesario introducirle algunas modificaciones, acordes con las concepciones modernas del Estado, y la segunda, abogó por la creación de la institución de la Vicepresidencia, con diferentes argumentos, entre ellos, que en contraposición al Designado, el Vicepresidente tendría su origen en una elección popular directa y, además, que éste, como persona inmediatamente cercana y dependiente directa del Presidente, podía recibir de éste, en determinadas circunstancias, misiones o encargos específicos e incluso el nombramiento para el desempeño de un cargo en la rama ejecutiva. Al respecto obran , entre otros, los siguientes antecedentes documentales:

“En efecto, carece de lógica política y de legitimidad democrática que la institución señalada por la Carta para remplazar al Presidente de la República en caso de ausencia temporal o definitiva, no tenga el mismo origen popular de aquel. La elección del sustituto del Jefe del Estado por parte del Congreso o de otro poder derivado, le quita representatividad y algún grado de autonomía a su eventual gestión. Por lo demás, el Designado por su carácter de tal, no tiene posibilidad de ayudar al Presidente en sus múltiples y arduas tareas, como sí el Vicepresidente, si así lo considera y dispone el Presidente”.

“Aunque en el grupo no hubo unanimidad al respecto, la mayoría consideró que era conveniente la creación de la figura del Vicepresidente en lugar del Designado, pues parece más lógica la elección de Vicepresidente en la misma plancha o papeleta con el Presidente. Especialmente porque la norma actual de que el designado reemplaza al Presidente en sus faltas por el resto del período, cualquiera que sea su duración, elimina las principales objeciones que se hicieron a la Vicepresidencia y esa posibilidad corresponde mejor a una persona elegida popularmente, que a un designado elegido por el Congreso, que equivale hoy a un Vicepresidente. Sin embargo, hemos considerado conveniente reducirlas a las misiones o encargos que le confiere el Presidente de la República. Las objeciones a la Vicepresidencia sólo son de conveniencia política, que han impedido un acuerdo al respecto”¹.

“Por su parte el constituyente Navarro se pronunció afirmando que la definición de la escogencia de esa institución a cambio de la figura del designado no es un tema insuperable, pero que aquella es mejor por su origen popular y democrático y porque con ella la existencia de una relación de sucesión es más transparente. Afirmó igualmente que las funciones del Vicepresidente deben ser determinadas a través de encargos directos del Presidente”.

“Las objeciones a la creación de la vicepresidencia dan cuenta de que la institución del designado ha funcionado sin producir ningún trauma al acaecer del régimen político. Pero igual argumento se puede esgrimir con respecto de la vicepresidencia cuando ésta rigió en el país, pues salvo una excepción, la historia no registra nada en contra de la institución vicepresidencial. Sin embargo, para salvar posibles dificultades, el proyecto de articulado se somete a la ilustrada decisión de la Comisión, contempla varias medidas en esa dirección. Tales son: la elección se hará en la misma fórmula del Presidente, lo que asegura que éste tenga parte decisoria en su escogencia; el presidente podrá darle misiones o encargos y no funciones para evitar eventuales colisiones o discrepancias entre una y otra dignidad; no podrá asumir funciones del ministro delegatario, luego en caso de viaje del Presidente, el Vicepresidente no recibirá ninguna de sus funciones constitucionales, las cuales se mantienen en la figura del ministro delegatario”².

3. La cuestión de fondo.

3.1. Planteamiento del cargo.

El cargo de inconstitucionalidad contra el aparte normativo antes identificado estriba, en que el legislador violó la Constitución al disponer que el Vicepresidente de la República integraría la Junta Directiva de la Corporación, pues, según el artículo 202, sólo el Presidente de la República puede confiar al Vicepresidente misiones o encargos especiales y designarlo en cualquier cargo de la rama ejecutiva.

3.2. Análisis del cargo.

En primer término observa la Corte que el cargo de Vicepresidente de la República es empleo público, como se deduce del contenido normativo de los artículos 123 y numeral 1 del 173, que señalan:

“Son servidores públicos los empleados y trabajadores del Estado” (art. 123)

“Son atribuciones del Senado:... admitir o no las renunciaciones que hagan de sus empleos el Presidente de la República o el Vicepresidente” (art. 173, numeral 1).

Igualmente, la noción responde a la definición que el legislador ha hecho en diferentes oportunidades, en el sentido de que el empleo público comprende el conjunto de funciones, deberes y responsabilidades confiados a una persona natural, en forma subordinada y bajo un régimen jurídico especial, con el fin de satisfacer necesidades permanentes, vinculadas al cumplimiento de las funciones públicas estatales.

De acuerdo con la Constitución las funciones del Vicepresidente son: i) Remplazar al Presidente de la República en sus faltas temporales y absolutas (incisos 3° y 4° del art. 202); ii) Cumplir con las misiones o encargos especiales que le confíe el Presidente de la República (inciso 5°, ibídem); iii) Desempeñar cualquier cargo de la rama ejecutiva para el cual sea designado por el Presidente (inciso 5°, ibídem).

En el primer evento, es obvio, como lo han señalado algunos críticos de la institución de la Vicepresidencia, que su titular propiamente no desempeña función alguna, mientras no se da el supuesto de remplazar al Presidente; sin embargo, debe entenderse que la figura fue

institucionalizada precisamente bajo la idea de que el Vicepresidente tuviera vocación o se encontrara en disponibilidad de desempeñar las funciones presidenciales en las hipótesis previstas en la Constitución.

En la segunda situación, las funciones del Vicepresidente se concretan en la realización de misiones o encargos específicos, esto es, de tareas, labores o cometidos concretos que le sean asignados por el Presidente.

En la tercera hipótesis, es claro que el Vicepresidente cumple las funciones que constitucional, legal o reglamentariamente corresponden al respectivo cargo.

Surge de lo expuesto, que el cargo de Vicepresidente corresponde a un empleo público y que sus funciones están determinadas en la Constitución. Igualmente, que según ésta, es el Presidente la única autoridad que puede asignarle funciones adicionales, bien confiándole misiones o encargos especiales o mediante el mecanismo de la designación en un cargo de la rama ejecutiva. Por lo tanto, no podía el legislador a través de la norma del numeral 1 del artículo 13 de la ley 161 de 1994, asignarle el cumplimiento de funciones públicas al Vicepresidente como miembro de la Junta Directiva de la Corporación Autónoma Regional del Río Grande de la Magdalena, pues ello resulta violatorio no sólo del artículo 202, sino del numeral 1 del artículo 136 de la Constitución, que prohíbe al Congreso y a cada una de sus Cámaras “inmiscuirse, por medio de resoluciones o de leyes, en asuntos de competencia de otras autoridades”.

Admitir que el legislador pueda señalarle al Vicepresidente de la República labores adicionales a las que le corresponden, en los términos de la Constitución, podría conducir a que al tener que cumplir con funciones asignadas por aquél, no estuviera en capacidad o disponibilidad de desarrollar las que le son propias, ni de atender las tareas específicas que le asigne el presidente, o desempeñar cargos en la rama ejecutiva, con la necesaria consecuencia de que se pueden ver limitadas o interferidas las funciones y competencias de estas autoridades por la acción de legislador.

En conclusión, de conformidad con los antecedentes de la figura de la Vicepresidencia dentro de la Asamblea Nacional Constituyente y el examen de las normas que se han reseñado, la Corte estima que el segmento normativo que se acusa es inexecutable. Así se declarará.

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

RESUELVE:

Declarar INEXEQUIBLE la expresión “o el Vicepresidente de la República” contenida en el numeral 1 del artículo 13 de la ley 161 de 1994.

Notifíquese, publíquese, comuníquese al Gobierno Nacional e insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Presidente

JORGE ARANGO MEJIA

Magistrado

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado Ponente

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Gaceta No 40.

2 Gaceta No. 76.