



Sentencia 247 de 2013 Corte Constitucional

SENTENCIA C-247/13

(Bogotá D.C., abril 24 de 2013)

LEY QUE REGULA LA ORGANIZACION Y FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA GENERAL DE REGALIAS-Participación de Congresistas en Comisión Rectora y Órganos Colegiados de Administración y Decisión Regionales no vulnera la Constitución/LEY QUE REGULA LA ORGANIZACION Y FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA GENERAL DE REGALIAS-Participación de Congresistas en Comisión Rectora y Órganos Colegiados de Administración y Decisión Regionales no constituye una vulneración al régimen de inhabilidades e incompatibilidades de los Congresistas

Los artículos 4º y 6º de la ley 1530 de 2012 dispusieron la participación de senadores y representantes a la Cámara en la Comisión Rectora de Regalías y en los Órganos Colegiados de Administración y Decisión Regionales, participación que se cuestiona al considerar que supone la infracción, por un lado, de los mandatos de separación funcional de los poderes públicos y de colaboración armónica entre los diversos órganos del Estado, en la medida que implican la asignación de funciones a los congresistas que no se encuentran previstas en la Constitución; y de otro lado, de la regla constitucional que prevé la prohibición de que los congresistas sean miembros de juntas o consejos directivos de entidades oficiales descentralizadas o de instituciones que administren tributos. Sin embargo, para la Corte, la intervención y participación de los congresistas en la Comisión Rectora de Regalías y en los Órganos Colegiados de Administración y Decisión Regionales puede considerarse compatible con los artículos 113 y 114 de la Constitución, si y solo si su participación no implica una competencia para la adopción de decisiones sino tan solo una habilitación para plantear sus opiniones u observaciones en los procesos de deliberación y votación que allí se despliegan, como efectivamente acontece, pues a pesar de las funciones asignadas a tales órganos, la ley dispuso que dichos funcionarios carecerían del derecho a votar, con lo que la regulación se constituye en una articulación constitucionalmente posible del mandato de separación funcional y del mandato de colaboración armónica, habida cuenta que no se afecta la competencia que para el ejercicio del control político sobre el Gobierno y la administración le atribuyó al Congreso la Constitución; además que la participación de los congresistas en los órganos colegiados de administración y decisión regionales constituye un instrumento adecuado para enlazar o vincular los intereses de la nación con aquellos de las entidades territoriales. De otra parte y en relación con el desconocimiento del numeral 3 del artículo 180 de la Constitución, para la Corte no existe tal desconocimiento toda vez que los órganos a que aluden los artículos 4º y 6º de la Ley 1530 de 2012 no tienen los atributos de las entidades descentralizadas como tampoco de instituciones que administren tributos, pues las regalías no constituyen una forma de tributo.

SISTEMA GENERAL DE REGALIAS-Nuevo marco regulatorio

El acto legislativo 5 de 2011 introdujo varias modificaciones al régimen jurídico que, en materia de regalías, se encontraba inicialmente establecido en los artículos 360 y 361 de la Constitución Política, además de establecer ajustes en relación con la destinación de las regalías fijando un esquema para su distribución, definió un nuevo marco regulatorio e institucional de administración y ejecución. Se ocupó de establecer, no solo (a) los aspectos nucleares del concepto de regalía prescribiendo la causación por la explotación de los recursos naturales no renovables y por el deterioro que para el medio ambiente ello supone, indicando los nuevos propósitos que orientan su inversión y conservando la participación especial de los municipios ribereños del Río Grande de la Magdalena, sino también (b) las competencias que en la regulación de esta materia le corresponde ejercer al Legislador. También estableció las reglas generales para distribución de los recursos provenientes de las regalías y dispuso, en primer lugar, la creación (i) del Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación, (ii) del Fondo de Desarrollo Regional, (iii) del Fondo de Compensación Regional y (iv) del Fondo de Ahorro y Estabilización, precisando los porcentajes de los recursos de regalías que corresponde a cada uno de tales fondos. Finalmente definió un sistema institucional para la adopción de las decisiones relativas a la destinación específica de los recursos asignados. El Acto Legislativo contempla también la posibilidad de que el legislador disponga la creación de comités de carácter consultivo para los Órganos Colegiados de Administración y Decisión con participación de la sociedad civil y se advierte que las entidades territoriales tendrán en ellos una participación mayor a la del Gobierno Nacional.

ORGANOS DEL SISTEMA GENERAL DE REGALIAS-Regulación

COMISION RECTORA DEL SISTEMA GENERAL DE REGALIAS-Creación y funciones/COMISION RECTORA DEL SISTEMA GENERAL DE REGALIAS-Integración/COMISION RECTORA DEL SISTEMA GENERAL DE REGALIAS-Naturaleza jurídica/COMISION RECTORA DEL SISTEMA GENERAL DE REGALIAS-Participación de congresistas en calidad de invitados especiales con voz pero sin voto constituye una articulación del mandato de separación funcional y colaboración armónica

La ley 1530 de 2012, en su artículo 4º que hace parte del Título II sobre los órganos del Sistema General de Regalías, regula lo referente a la Comisión Rectora del Sistema, a cuyo cargo se encuentra la definición de la política general del sistema, la evaluación de su ejecución y la adopción de acuerdos dirigidos a asegurar su adecuado funcionamiento. En dicha Comisión, sus decisiones se adoptarán por mayoría calificada

y participan con derecho a voz y voto el Director del Departamento Nacional de Planeación -o su delegado-, el Ministro de Minas y Energía o su delegado, dos gobernadores y dos alcaldes, previéndose la participación como invitados especiales permanentes de un Senador y un Representante de las comisiones quintas del Congreso con voz pero sin voto. La participación de los congresistas en la Comisión Rectora de Regalías supone su intervención como representantes del pueblo y en procura del bien común. Además, la Comisión Rectora de Regalías no reúne los atributos de las entidades descentralizadas como tampoco constituyen instituciones que administren tributos, pues se trata de un órgano autónomo con participación de diferentes entidades, poderes y sectores, en el que su autonomía hace posible la toma de decisiones de manera independiente, atendiendo solo lo dispuesto en la Constitución y la Ley.

ORGANOS COLEGIADOS DE ADMINISTRACION Y DECISION EN EL SISTEMA GENERAL DE REGALIAS-Funciones/ORGANOS COLEGIADOS DE ADMINISTRACION Y DECISION-Integración/ORGANOS COLEGIADOS DE ADMINISTRACION Y DECISION-Naturaleza jurídica/ORGANOS COLEGIADOS DE ADMINISTRACION Y DECISION-Participación de congresistas en calidad de invitados especiales con voz pero sin voto constituye una articulación del mandato de separación funcional y colaboración armónica

El artículo 6º de la Ley 1530 de 2012 que también hace parte del Título II sobre los Órganos del Sistema General de Regalías establece una definición general de los Órganos Colegiados de Administración y Decisión señalando lo siguiente: (i) son los responsables de definir los proyectos que serán financiados con los recursos del sistema de regalías desarrollando actividades de evaluación, aprobación y priorización, al igual que la designación del ejecutor de los proyecto; (ii) lo relativo al funcionamiento e integración de los órganos colegiados será definido por el reglamento; (iii) la participación en tales órganos será ad honórem; (iv) entre los invitados permanentes en los Órganos Colegiados de Administración y Decisión regionales se encontrarán dos senadores -que hubieren obtenido el 40% de su votación en el respectivo departamento-, dos representantes a la Cámara, un representante de la Comisión Consultiva de Alto Nivel para Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras y un representante de las comunidades indígenas -en el caso de estos dos últimos representantes la participación se condiciona a que se trate de los departamentos en los que dichas comunidades tengan representación-; (v) y, en el caso de los dos últimos representantes referidos, se aceptará su participación con voz pero sin derecho a voto. La participación de los congresistas en los Órganos Colegiados de administración y Decisión Regionales supone su intervención como representantes del pueblo y en procura del bien común. Además, los Órganos Colegiados de Administración y Decisión no reúne los atributos de las entidades descentralizadas como tampoco constituyen instituciones que administren tributos, pues se trata de un órgano autónomo con participación de diferentes entidades, poderes y sectores, en el que su autonomía hace posible la toma de decisiones de manera independiente, atendiendo solo lo dispuesto en la Constitución y la Ley.

COMISION RECTORA DEL SISTEMA GENERAL DE REGALIAS Y ORGANOS COLEGIADOS DE ADMINISTRACION Y DECISION-Funciones de naturaleza ejecutiva o administrativa/COMISION RECTORA DEL SISTEMA GENERAL DE REGALIAS Y ORGANOS COLEGIADOS DE ADMINISTRACION Y DECISION-Participación de congresistas no implica invasión de competencias

Si bien la caracterización de las tareas atribuidas tanto a la Comisión Rectora de Regalías como a los Órganos Colegiados de Administración y Decisión permite a la Corte constatar que se trata de funciones de naturaleza ejecutiva o administrativa que no se corresponden con aquellas que la Constitución asignó de manera general y específica al Congreso de la República, y que para esta Corporación la intervención de los congresistas en instancias que ejercen funciones marcadamente administrativas, propias de la rama ejecutiva, solo resultaría constitucional si pudiera considerarse como una expresión del mandato de colaboración armónica, resultando indispensable definir si se trata o no de una invasión competencial, ya que la prohibición de invasión de competencias, ha constituido uno de los criterios para declarar la inconstitucionalidad de disposiciones que fijan funciones a determinados órganos sin que para ello exista un respaldo en la Carta Política. Encuentra la Corte que en el presente caso, la participación de los congresistas en los Órganos del Sistema General de Regalías en la medida en que tal habilitación no incorpora el derecho a votar, no constituye una invasión competencial solo tiende a promover la deliberación y no propiciar una injerencia indebida en el ejercicio de las competencias propias. Adicionalmente, no se afecta la competencia del Congreso para el ejercicio del control político sobre el Gobierno y la administración.

INCOMPATIBILIDAD-Concepto/INCOMPATIBILIDAD DE LOS CONGRESISTAS-Alcance/REGIMEN JURIDICO DE INCOMPATIBILIDADES DE LOS CONGRESISTAS-Finalidades

La incompatibilidad, según ha sido aceptado por esta Corte, implica la "imposibilidad jurídica de coexistencia de dos actividades", lo que coincide con la definición que de tal categoría hace el artículo 282 de la ley 5º de 1992 conforme al cual las incompatibilidades son todos los actos que no pueden realizar o ejecutar los congresistas durante el período de ejercicio de la función. El ordenamiento constitucional tiene entonces, como punto de partida, el reconocimiento de que existen algunas actividades cuyo ejercicio por parte de los congresistas puede afectar el adecuado, correcto y oportuno ejercicio de las funciones a su cargo, y así al régimen de incompatibilidades se vinculan importantes objetivos constitucionales que pueden ser identificados con relativa claridad. La prohibición de desarrollar el tipo de actividades que prevé el artículo 180 de la Constitución tiene, al menos, tres finalidades de enorme valor: en primer lugar, asegura el compromiso constitucional que obliga a los congresistas a actuar de conformidad con el interés común y no en función de intereses particulares y específicos; en segundo lugar, permite optimizar los esfuerzos de los Congresistas en el desarrollo de las labores asignadas al Congreso, evitando su distracción en otras actividades; y en tercer lugar, evita que el poder que adquieren las personas electas como congresistas pueda orientarse a influir, indebidamente, en la gestión desarrollada por otro tipo de entidades, lo que desconocería la separación funcional de los diferentes órganos del Estado. Estas finalidades constituyen un referente imprescindible para comprender adecuadamente el alcance de las prohibiciones previstas en el artículo 180 de la Constitución.

REGIMEN DE INCOMPATIBILIDADES DE LOS CONGRESISTAS-Premisas interpretativas

PROHIBICION A LOS CONGRESISTAS DE SER MIEMBRO DE JUNTAS O CONSEJOS DIRECTIVOS DE ENTIDADES DESCENTRALIZADAS-Condiciones que deben satisfacerse para su configuración

El numeral 3 del artículo 180 Constitucional prevé una causal de incompatibilidad, que fue objeto de modificación en el acto legislativo 3 de 1993, siendo una regla constitucional prohibitiva que restringe la actividad del legislador y limita las posibilidades de actuación de los congresistas. Sin embargo, esta causal requiere para su configuración varias condiciones que deben satisfacerse de manera concurrente: (i) En primer lugar debe tratarse de la participación de un congresista en una entidad oficial descentralizada, con independencia de su carácter territorial o nacional. Esto excluye del ámbito de aplicación de la norma los supuestos en los cuales se trata de una entidad no descentralizada - sin perjuicio, naturalmente, de que una participación tal quede comprendida por otra causal de incompatibilidad-. La participación prohibida solo abarca la que se produce en entidades oficiales; (ii) En segundo lugar, la participación en la entidad correspondiente debe ser en la junta o en el consejo directivos. No se trata de la participación en cualquier órgano de la entidad descentralizada sino en aquellos que constituyen instancias centrales en las actividades de organización y dirección y sean denominados "junta" o "consejo", o resulten claramente idénticos a una u otro; (iii) En tercer lugar, la participación en la junta o consejo directivos debe ser en calidad de miembro. Esta condición implica que la participación del congresista, debe haber sido expresamente encargada, debe tener vocación de permanencia -aunque en la práctica llegue a resultar accidental u ocasional- y debe implicar la posibilidad de participar en la toma de decisiones del órgano correspondiente de manera tal que si ese poder de incidencia no existe, será inviable asignarle la condición de miembro. Estas exigencias implican que la incompatibilidad solo se predica de la participación en un grupo particular de entidades y que dicha participación no puede ser a cualquier título sino que demanda la existencia de un vínculo especial con uno de los órganos de dirección y administración de la entidad.

LIBERTAD DE CONFIGURACION LEGISLATIVA-Estructura de la administración nacional

FACULTAD DE CONFIGURACION LEGISLATIVA-No es ilimitada y debe someterse a la Constitución Política

ENTIDADES DESCENTRALIZADAS-Atributos

COMISION RECTORA DEL SISTEMA GENERAL DE REGALIAS Y ORGANOS COLEGIADOS DE ADMINISTRACION Y DECISION-No participan de la naturaleza de las entidades descentralizadas

PRINCIPIO DE SEPARACION DE PODERES-Criterio de ordenación funcional e instrumento de limitación del poder

MANDATO DE COLABORACION ARMONICA-No ampara medidas que impliquen invasión competencial

PRINCIPIO DE SEPARACION DE PODERES Y MANDATO DE COLABORACION ARMONICA-Parámetros de constitucionalidad

El ordenamiento constitucional colombiano impone, en relación con la división del poder: (i) un mandato de separación de las ramas del poder público, del que se desprende el ejercicio de un poder limitado, susceptible de control y organizado en distintas instancias encargadas de diferentes funciones; (ii) un mandato de integración del poder público con otros órganos diferentes a los que integran las ramas ejecutiva, legislativa y judicial, que se expresa en aquellas disposiciones que reconocen funciones a órganos no adscritos a las ramas del poder público tal y como ocurre, entre otros, con la Comisión Nacional del Servicio Civil, el Consejo Nacional Electoral y la Registraduría Nacional del estado Civil, y la Contraloría General de la República, entre otros; (iii) un mandato de colaboración armónica que comprende no solo a los órganos que conforman las ramas ejecutiva, legislativa y judicial sino a todos los demás a los que les han sido asignadas funciones necesarias para la materialización de los fines del Estado, con lo que se asegura la especialización funcional y sin que ello signifique desplazamiento, subordinación o reducción de un órgano a la condición de simple instrumento de los designios de otro; y finalmente, (iv) un mandato de ejercicio de controles recíprocos. La articulación de la separación funcional y la colaboración armónica no puede implicar (i) la imposición de pautas rígidas que eliminan las formas de interacción entre órganos, (ii) la autorización para que un órgano asuma las funciones que a otro le corresponden o (iii) la disolución de las responsabilidades de un órgano mediante la fijación de competencias concurrentes no previstas en la Constitución.

Demandada de inconstitucionalidad en contra del artículo 4 -numeral 6- y artículo 6 -inciso 2 (parcial)- de la ley 1530 de 2012 "Por la cual se regula la organización y el funcionamiento del Sistema General de Regalías".

Referencia: Expediente D-9270.

Actor: Orlando Rengifo Callejas.

Magistrado Ponente: MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

I. ANTECEDENTES

1. Texto normativo demandado

El ciudadano Orlando Rengifo Callejas, en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, solicita la declaratoria de inconstitucionalidad del

numeral 6 del artículo 4 de la ley 1530 de 2012 y de un fragmento del inciso 2 del artículo 6 de la misma ley. El texto de las expresiones demandadas -subrayadas- es el siguiente:

LEY 1530 DE 2012

(....)

Artículo 4°. Comisión Rectora.

La Comisión Rectora del Sistema General de Regalías, es el órgano encargado de definir la política general del Sistema General de Regalías, evaluar su ejecución general y dictar, mediante acuerdos, las regulaciones de carácter administrativo orientadas a asegurar el adecuado funcionamiento del Sistema.

La Comisión Rectora está integrada por:

1. El Director del Departamento Nacional de Planeación, o su delegado, quien la presidirá.
2. El Ministro de Minas y Energía, o su delegado.
3. El Ministro de Hacienda y Crédito Público, o su delegado.
4. Dos (2) Gobernadores, de los cuales uno corresponderá a uno de los Departamentos Productores, elegido por los mismos y el otro elegido por la Asamblea de Gobernadores por un período de un (1) año.
5. Dos (2) Alcaldes, de los cuales uno corresponderá a uno de los municipios productores, elegido por los mismos y el otro elegido por la Asamblea de Alcaldes por un período de un (1) año.
6. Un (1) Senador y un (1) Representante a la Cámara, que hagan parte de las Comisiones Quintas Constitucionales Permanentes y sean elegidos por las respectivas Comisiones, por un período de un año, para que asistan a las reuniones de la Comisión Rectora como invitados especiales permanentes, con voz pero sin voto.

En relación con los ministros y el director del Departamento Nacional de Planeación, la delegación de su participación en las sesiones de la Comisión Rectora solo podrá efectuarse en los viceministros y subdirector, respectivamente.

Parágrafo Primero.

Para efectos de determinar la participación en la Comisión Rectora, se considera como Departamento Productor aquel cuyos ingresos por concepto de regalías y compensaciones, sean superiores al tres por ciento (3%) de la totalidad de las regalías y compensaciones recibidas por los departamentos del país, a título de asignaciones directas.

Se considera como Municipio Productor aquel cuyos ingresos por concepto de regalías y compensaciones, sean superiores al uno por ciento (1%) de la totalidad de las regalías y compensaciones recibidas por los municipios del país, a título de asignaciones directas.

En el reglamento se podrá señalar la presencia de otros invitados permanentes, con voz pero sin voto.

Parágrafo Segundo

Las decisiones que adopte la Comisión Rectora se efectuarán por mayoría calificada.

Parágrafo Tercero

La Comisión Rectora tendrá una Secretaría Técnica que será ejercida por el Departamento Nacional de Planeación en los términos que señale el reglamento.

Artículo 6°.

Órganos colegiados de administración y decisión. Los órganos colegiados de administración y decisión son los responsables de definir los proyectos de inversión sometidos a su consideración que se financiarán con recursos del Sistema General de Regalías, así como evaluar, viabilizar, aprobar y priorizar la conveniencia y oportunidad de financiarlos. También designarán su ejecutor que será de naturaleza pública; todo

de conformidad con lo previsto en la presente ley.

El funcionamiento de los órganos colegiados de administración y decisión, así como la forma de seleccionar sus integrantes serán definidos por el reglamento. En todo caso, la participación en estos órganos colegiados será *ad honórem*. Asistirán a los Órganos Colegiados de Administración y Decisión regionales en calidad de invitados permanentes dos Senadores que hayan obtenido más del 40% de su votación en el respectivo departamento y dos Representantes a la Cámara. Esta representación se rotará cada año. Habrá un representante de la Comisión Consultiva de Alto Nivel para Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras, así como un representante de las comunidades indígenas, con voz y sin voto, en cada órgano de administración y decisión en aquellos departamentos en que estos tengan representación.

Parágrafo.

Para la designación del ejecutor, el Órgano Colegiado de Administración y Decisión, tendrá en cuenta, entre otras, las alertas generadas por el Sistema de Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación de los recursos del Sistema General de Regalías.

2. Demanda: pretensión y cargos.

2.1. Pretensión.

El ciudadano demandante solicita que se declare la inexequibilidad de las expresiones resaltadas de los artículos 4 y 6 de la ley 1530 de 2012, mediante la cual se regula la organización y el funcionamiento del Sistema General de Regalías.

2.2. Violación de los artículos 113 y 114 de la Constitución.

La participación de congresistas en los dos órganos definidos por los artículos 4 y 6 de la ley 1530 implica el desconocimiento de los artículos 113 y 114 de la Constitución. La infracción de tales artículos se habría producido debido a la asignación de funciones a los congresistas que no se encuentran previstas en la Constitución (función constituyente, función legislativa y función de control político) y que implicaría la posibilidad de *opinar, sugerir o proponer aspectos relacionados con el manejo de las regalías en su ejecución*.

2.3. Violación del numeral 3 del artículo 180 de la Constitución.

La disposición demandada desconoce el numeral 3 del artículo 180 de la Constitución conforme al cual los Congresistas no podrán ser miembros de juntas o consejos directivos de entidades oficiales descentralizadas de cualquier nivel o de instituciones que administren tributos. La Comisión Rectora de Regalías y los Órganos Colegiados de Administración y Decisión son entidades de carácter administrativo y pertenecen a la rama ejecutiva. La participación de senadores y representantes en tales órganos, aún sin posibilidad de votar, desconoce gravemente la prohibición contemplada en la citada disposición constitucional.

2.4. Violación del artículo 4 de la Constitución.

La regulación establecida supone, en consecuencia, la violación del artículo 4 de la Constitución al desconocer su primacía en el orden jurídico colombiano.

3. Intervenciones.

3.1. Violación de los artículos 113 y 114 de la Constitución.

3.1.1. Ministerio de Minas y Energía: exequibilidad.

Las disposiciones demandadas constituyen no solo una materialización del acto legislativo 5 de 2011, en tanto se promueve la participación de la sociedad civil con la intervención de sus representantes directos, sino que también se manifiesta el control político de la actuación del poder ejecutivo, instrumentándose una forma de colaboración armónica. La regulación demandada se encuentra inserta en la orientación constitucional de la división de poderes explicada por la Corte Constitucional en la sentencia T-983A/04.

3.1.2. Ministerio de Hacienda y Crédito Público: exequibilidad.

Hace parte de la libertad de configuración reconocida al legislador la adopción de medidas que contribuyan a la colaboración armónica de los poderes. En efecto, *el diseño del Sistema General de Regalías, pretende involucrar en el proceso de planificación de inversión y gasto, no solo a las entidades territoriales, al Gobierno Nacional, a la Sociedad Civil, sino que en aras de respetar el sistema de frenos y contrapesos descrito, acoge a los congresistas en el seno de las discusiones del Sistema*. Así las cosas, esta ordenación institucional se encuentra protegida por la potestad del Congreso de la República para diseñar formas de colaboración armónica entre los poderes públicos.

3.1.3. Universidad Externado de Colombia: exequibilidad.

Los apartes acusados son expresión de la exigencia constitucional según la cual los poderes públicos deben colaborar armónicamente para la realización de sus fines. La participación con voz pero sin voto evidencia que los Congresistas invitados no cumplen funciones administrativas ni

tienen capacidad para adoptar decisiones. De lo que se trata en estos casos es de escuchar y darle cabida a las opiniones de aquellos que son portavoces de las necesidades de las comunidades que se pretenden beneficiar con los planes y programas de este sistema.

3.2. Violación del numeral 3 del artículo 180 de la Constitución.

3.2.1. Ministerio de Minas y Energía: exequibilidad.

La interpretación del accionante es incorrecta dado que no es posible afirmar que la Comisión Rectora o los Órganos Colegiados de Administración y Decisión sean entidades oficiales o instituciones que administren tributos -las regalías no tienen tal naturaleza-. La prohibición establecida en el numeral 3 del artículo 180 de la Constitución debe comprenderse de manera restrictiva y taxativa sin que sea posible extenderla a supuestos no establecidos en ella. En apoyo de lo anterior se encuentra la sentencia de la Sección Primera del Consejo de Estado, de fecha 15 de junio de 2000. En tal providencia se hace un pronunciamiento relativo a los sistemas administrativos nacionales, que es aplicable al Sistema General de Regalías. Adicionalmente las disposiciones demandadas precisan que la asistencia de los Congresistas es con voz pero sin voto y, en esa medida, no pueden considerarse como miembros de las organizaciones a las que se refieren los apartes demandados.

3.2.2. Ministerio de Hacienda y Crédito Público: inhibición.

El planteamiento del demandante se fundamenta en una supuesta interpretación de las disposiciones acusadas que no demuestra adecuadamente. Ello es así dado que la acusación no acredita que la Comisión Rectora o los Órganos Colegiados de Administración y Decisión sean juntas o consejos directivos de entidades descentralizadas. Ahora bien, si la Corte adopta la determinación de adelantar un examen de fondo, la disposición resulta exequible atendiendo que no es posible confundir los órganos colegiados a los que se refieren las normas demandadas con aquellas *juntas que están destinadas a dirigir o administrar entidades descentralizadas de los diferentes niveles*. Para la prosperidad del cargo tendría que demostrarse, de una parte, que el Sistema General de Regalías es una entidad descentralizada y, de otra, que los cuerpos a los que aluden las disposiciones que se cuestionan son sus juntas o consejos directivos. Ello no es así debido a que, entre otras cosas, es la ley 489 de 1998 la que definió cuales eran las entidades descentralizadas sin incluir allí los cuerpos colegiados antes referidos.

3.2.3. Universidad Externado de Colombia: exequibilidad.

Los apartes cuestionados no desconocen la Constitución dado que lo que ésta prohíbe a los Congresistas es que sean *miembros de juntas o consejos directivos* y, la disposición demandada, no prevé que ellos lo sean. Esto se encuentra confirmado por el Acuerdo No. 008 de la Comisión Rectora en cuyo artículo 1, al enunciar las personas que integran tal órgano, no hace referencia a los Congresistas limitándose a fijar su condición de invitados especiales permanentes.

3.3. Violación del artículo 4 de la Constitución.

3.3.1. Ministerio de Minas y Energía: exequibilidad.

Las consideraciones presentadas al referirse a los cargos anteriores son igualmente predicables a este cargo.

3.3.2. Universidad Externado de Colombia: exequibilidad.

Encontrándose demostrada la constitucionalidad de las expresiones acusadas, según las razones expuestas, no es posible la prosperidad de este cargo.

4. Intervención del Procurador General de la Nación: inexequibilidad.

4.1. El acto legislativo 5 de 2011 definió las competencias del Congreso de la República en relación con la regulación del sistema de regalías previendo su competencia para la expedición de la ley que desarrollaría el sistema. No se establece allí ninguna atribución referida a la participación de los congresistas en los órganos colegiados a los que alude el mismo acto legislativo.

4.2. Así las cosas, las expresiones acusadas en efecto desconocen el numeral 3 del artículo 180 de la Constitución y el mandato de separación de poderes, cuyo propósito consiste en *preservar la autonomía del Congreso de la República para el ejercicio de su competencia de control político respecto de la administración y ejecución de los recursos públicos*.

II. CONSIDERACIONES

1. Competencia.

La Corte es competente para adelantar el juicio de constitucionalidad sobre las expresiones de la ley 1530 de 2012, en atención a lo dispuesto en el numeral 4 del artículo 241 de la Constitución.

2. Problemas constitucionales.

El examen de los cargos formulados en esta oportunidad permite identificar dos problemas jurídicos que debe abordar la Corte:

2.1. ¿Las normas demandadas, que prevén la participación de senadores y representantes a la Cámara en la Comisión Rectora del Sistema Sentencia 247 de 2013 Corte Constitucional

General de Regalías y en los Órganos Colegiados de Administración y Decisión regionales, desconocen los artículos 113 y 114 de la Constitución al atribuir a los congresistas funciones sin fundamento en la Carta Política, como la habilitación para intervenir en las instancias de decisión del Sistema General de Regalías?

2.2. ¿Las normas demandadas, al prever la participación de senadores y representantes a la Cámara en la Comisión Rectora del Sistema General de Regalías y en los órganos colegiados de administración y decisión regionales, desconocen la prohibición, impuesta a los Congresistas por el numeral 3 del artículo 180 de la Constitución -modificado por el acto legislativo 3 de 1993-, consistente en ser miembros de juntas o consejos directivos de entidades oficiales descentralizadas de cualquier nivel o de instituciones que administren tributos?

3. Normas acusadas y contexto normativo.

3.1. El Acto Legislativo 5 de 2011.

3.1.1. El acto legislativo 5 de 2011 introdujo varias modificaciones al régimen jurídico que, en materia de regalías, se encontraba inicialmente establecido en los artículos 360 y 361 de la Constitución Política. Además de establecer ajustes en relación con la destinación de las regalías fijando un esquema para su distribución, definió un nuevo marco regulatorio e institucional de administración y ejecución.

3.1.2. El artículo 1 del referido Acto Legislativo, que modificó el artículo 360 original de la Constitución, se ocupó de establecer, no solo (a) los aspectos nucleares del concepto de regalía prescribiendo la causación por la explotación de los recursos naturales no renovables y por el deterioro que para el medio ambiente ello supone¹, indicando los nuevos propósitos que orientan su inversión y conservando la participación especial de los municipios ribereños del Río Grande de la Magdalena (art. 331)² sino también (b) las competencias que en la regulación de esta materia le corresponde ejercer al Legislador.

Así, estableció que: (b.i) mediante una ley deberán ser establecidas las condiciones de explotación de los recursos naturales no renovables; (b.ii) con la expedición de otra ley deben adoptarse las normas relativas a su distribución, objetivos y fines así como a su administración, ejecución y control.

3.1.3. El artículo 2 -que modificó el artículo 361 de la Constitución-, estableció las reglas generales para distribución de los recursos provenientes de las regalías. Para ello dispuso, en primer lugar, la creación (i) del Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación, (ii) del Fondo de Desarrollo Regional, (iii) del Fondo de Compensación Regional y (iv) del Fondo de Ahorro y Estabilización. Adicionalmente, en segundo lugar, precisó los porcentajes de los recursos de regalías que corresponde a cada uno de tales fondos. Finalmente definió un sistema institucional para la adopción de las decisiones relativas a la destinación específica de los recursos asignados. Tal sistema institucional, en su diseño constitucional, se encuentra configurado de la siguiente manera:

3.1.3.1. La competencia para definir los proyectos que deben financiarse con cargo a las denominadas *asignaciones directas* que prevé el inciso segundo del artículo 2 del acto legislativo 5 de 2011, corresponde a los Órganos Colegiados de Administración y Decisión. La conformación de tales órganos se define según se trate de asignaciones directas destinadas a los departamentos o de asignaciones directas destinadas a los distritos y municipios.

En el caso de los departamentos los Órganos estarán integrados por dos ministros o sus delegados, por el gobernador respectivo o su delegado y por un número representativo de alcaldes. En el caso de los municipios y los distritos esos Órganos estarán compuestos por un delegado del gobierno nacional, por el gobernador o su delegado y por el alcalde.

3.1.3.2. La atribución para determinar los programas y proyectos cuya financiación se llevará a cabo con los recursos asignados al Fondo de Ciencia y Tecnología, corresponde también a un Órgano Colegiado de Administración y Decisión en el que participarán tres ministros o sus delegados, un representante del organismo nacional de planeación, un representante del organismo nacional encargado del manejo de la política pública de ciencia y tecnología e innovación, un gobernador por cada una de las instancias de planeación regional a las que alude el inciso cuarto del párrafo segundo del artículo 2 del acto legislativo, cuatro representantes de las universidades públicas y dos representantes de universidades privadas.

3.1.3.3. La facultad para determinar los proyectos que deberán ser financiados con los recursos que le sean asignados al Fondo de Desarrollo Regional y al Fondo de Compensación Regional corresponde a Órganos Colegiados de Administración y Decisión en los que participarán cuatro ministros o sus delegados, un representante del organismo nacional de planeación, los gobernadores respectivos o sus delegados y un número representativo de alcaldes.

3.1.4. Es importante destacar que el Acto Legislativo contempla también la posibilidad de que el legislador disponga la creación de comités de carácter consultivo para los Órganos Colegiados de Administración y Decisión con participación de la sociedad civil. Adicionalmente el Acto Legislativo advierte que las entidades territoriales tendrán en ellos una participación mayor a la del Gobierno Nacional.

3.2. Ley 1530 de 2012.

En el contexto normativo descrito se inscribe la expedición de la ley 1530 de 2012, de la que hacen parte las expresiones demandadas. A continuación y a efectos de establecer el alcance específico de las normas cuestionadas, la Corte se referirá a cada una de ellas complementando el análisis con referencia a otras que puedan ser relevantes para su adecuada comprensión.

3.2.1. El artículo 4 de la ley 1530 de 2012 hace parte del Título II que se ocupa de regular los órganos del Sistema General de Regalías. Uno de tales órganos, según lo establece el artículo tercero, es la *Comisión Rectora del Sistema*, a cuyo cargo se encuentra la definición de la política general del sistema, la evaluación de su ejecución y la adopción de acuerdos dirigidos a asegurar su adecuado funcionamiento. En dicha Comisión, que adoptará sus decisiones por mayoría calificada -según lo prevé el parágrafo segundo del artículo 4-, participan con derecho a voz y voto el Director del Departamento Nacional de Planeación -o su delegado-, el Ministro de Minas y Energía o su delegado, dos gobernadores y dos alcaldes.

Adicionalmente es posible que en tal Comisión participen invitados especiales. En esa dirección, el numeral 6 del artículo 4 prevé que un Senador y un Representante de las comisiones quintas del Congreso podrán asistir como invitados especiales permanentes con voz pero sin voto. Adicionalmente el inciso final del parágrafo primero del artículo 4 establece, con la misma limitación, que el reglamento podrá señalar la presencia de otros invitados permanentes.

3.2.2. El artículo 6, que hace parte del mismo título del artículo 4, establece una definición general de los *Órganos Colegiados de Administración y Decisión* señalando lo siguiente: (i) son los responsables de definir los proyectos que serán financiados con los recursos del sistema de regalías desarrollando actividades de evaluación, aprobación y priorización; (ii) lo relativo al funcionamiento e integración de los órganos colegiados será definido por el reglamento; (iii) la participación en tales órganos será ad honorem; (iv) entre los invitados permanentes en los Órganos Colegiados de Administración y Decisión regionales se encontrarán dos senadores -que hubieren obtenido el 40% de su votación en el respectivo departamento-, dos representantes a la Cámara, un representante de la Comisión Consultiva de Alto Nivel para Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras y un representante de las comunidades indígenas -en el caso de estos dos últimos representantes la participación se condiciona a que se trate de los departamentos en los que dichas comunidades tengan representación-; (v) y, en el caso de los dos últimos representantes referidos, se aceptará su participación con voz pero sin derecho a voto³.

3.2.3. La ley prevé, al referirse a los Órganos Colegiados de Administración y Decisión, algunas reglas específicas. En los artículos 31, 35 y 42, al ocuparse de los Órganos Colegiados de Administración y Decisión encargados de determinar la inversión de las asignaciones directas y de los recursos que componen el Fondo de Ciencia y Tecnología, el Fondo de Desarrollo Regional y el Fondo de Compensación Regional, respectivamente, establece como reglas que las decisiones serán adoptadas con un número máximo de tres votos que deben comprender las diferentes instancias territoriales⁴, siempre y cuando el sentido de al menos dos votos sea favorable. Asimismo para el caso de los denominados órganos colegiados de administración y decisión que se conforman por regiones el artículo 159 prevé que estarán constituidos por todos los gobernadores que la componen, dos alcaldes por cada uno de sus departamentos y un alcalde adicional elegido por los alcaldes de las ciudades capitales de los departamentos de la región. Adicionalmente, harán parte de ellos cuatro (4) Ministros o sus delegados.

4. Violación de los artículos 113 y 114 de la Constitución (Cargo 1º).

4.1. Concepto de violación.

El planteamiento del demandante advierte que atribuir a senadores y representantes a la Cámara la facultad para intervenir en la Comisión Rectora de las Regalías -art. 4 de la ley 1530 de 2012- y en los Órganos Colegiados de Administración y Decisión -art. 6 de la ley 1530 de 2012-, desconoce el hecho de que tal función no se encuentra prevista para los Congresistas en la Constitución. Las funciones del Congreso, según el artículo 114 de la Constitución, son: (i) la reforma de la Constitución, (ii) la confección de leyes y (iii) el ejercicio de control político sobre el gobierno y la administración. En atención a ello se desconocería lo dispuesto en los artículos 113 y 114 de la Constitución, en los que se prescribe la separación de funciones de los distintos órganos y se definen las funciones del Congreso. En tal marco, no resultaría posible afirmar que la participación de los Congresistas en dichos órganos se encuentre comprendida por las exigencias que se vinculan al principio de colaboración armónica de los poderes.

4.2. Parámetro de constitucionalidad: La división del poder público y el principio de colaboración de poderes.

4.2.1. La Constitución Política establece en el artículo 113 la composición del poder público: en la columna vertebral de la estructura del Estado están las ramas ejecutiva, legislativa y judicial, con sus respectivos órganos y dependencias; y además, se encuentran otros órganos que deben realizar el cumplimiento de las demás funciones del Estado, pese a no encontrarse vinculados a ninguna de las ramas del poder. A esta distribución del poder público en ramas y órganos se asocia, a su vez, la existencia de controles recíprocos y un deber de colaboración armónica que no solo es reconocido en la citada disposición, sino que ha sido también previsto en el inciso tercero del artículo 1 del acto legislativo 3 de 2011⁵.

El ordenamiento constitucional colombiano impone, en relación con la división del poder: (i) un *mandato de separación de las ramas del poder público* reconocido específicamente en los incisos primero y tercero -primera proposición- del artículo 113; (ii) y un *mandato de integración del poder público con otros órganos diferentes a los que integran las ramas ejecutiva, legislativa y judicial*, según lo prevé el inciso segundo de la misma disposición. Adicionalmente y según se señaló, la Constitución precisa que el mandato de separación del poder en ramas y órganos no se opone, en modo alguno, a la instrumentación de formas de colaboración armónica y de control recíproco orientadas a la consecución de los objetivos previstos en el artículo 2º. Esto implica que de la Constitución también se deriva: (iii) un *mandato de colaboración armónica* reconocido en el inciso tercero -segunda proposición- que comprende no solo a los órganos que conforman las ramas ejecutiva, legislativa y judicial sino a todos los demás a los que les han sido asignadas funciones necesarias para la materialización de los fines del Estado⁶; (iv) finalmente, un *mandato de ejercicio de controles recíprocos*.

4.2.2. El diseño constitucional en esta materia ha sido objeto de múltiples pronunciamientos de esta Corporación⁷. Así por ejemplo, en la sentencia C-288 de 2012 la Corte indicó:

“En conclusión, el principio de separación de poderes es un rasgo definitorio del Estado Constitucional. Este eje estructural, para el caso particular de la Carta Política, se caracteriza por (i) la delimitación precisa, mediante reglas jurídicas, de las competencias de cada uno de los poderes, junto con la definición de su estructura institucional; (ii) la aplicación de dicho principio para el cumplimiento de la doble función de racionalización de la actividad del Estado y protección de los derechos y libertades de los ciudadanos ante la arbitrariedad propia de todo poder omnímodo; y (iii) la incorporación de mecanismos para el funcionamiento del sistema de *frenos y contrapesos*, agrupados en los criterios de colaboración armónica y de controles recíprocos o interorgánicos.”

A su vez, la sentencia C-141 de 2010 precisó la manera en que debían ser articulados los componentes de la doctrina de la separación de poderes:

“El principio de separación de poderes tiene, entre otros aspectos, una connotación organizativa, pues no responde a la definición de la titularidad de la soberanía, sino a la manera como, desde la Constitución adoptada por el soberano, se ordena el ejercicio de la soberanía por distintos agentes y con determinadas finalidades (...). En este orden de ideas, la distinción entre la rama legislativa, encargada de la producción del Derecho; la rama ejecutiva, responsable de cumplir la función administrativa y la rama judicial, autorizada para resolver conflictos mediante la aplicación del Derecho; responde a un propósito básico de racionalización del poder que no sólo pretende el cumplimiento eficaz de los cometidos públicos, derivado del hecho de radicar tareas en distintos órganos y de procurar su recíproca armonía, sino que, ante todo, busca afianzar la moderación en el ejercicio del poder.

Esa moderación es el resultado de la división del poder en distintas funciones y de la asignación de las variadas competencias, surgidas de esa división funcional, a diferentes órganos, pues, de ese modo, ninguno de los depositarios de las diversas atribuciones podrá ejercer la totalidad del poder ni atraer hacia sí las funciones encomendadas a las otras ramas del poder público, lo que evita, tanto la concentración, como el riesgo de arbitrariedad inherente a ella y, simultáneamente, estimula un ejercicio del poder limitado a las competencias de cada órgano y sometido a controles recíprocos orientados a prevenir y sancionar los eventuales desbordamientos.

Así pues, la colaboración en el cumplimiento de las diferentes funciones, que también hace parte de la doctrina de la separación de los poderes constitucionalmente prohijada, en ningún caso puede equivaler a la invasión del ámbito competencial confiado a alguno de ellos, ni significar desplazamiento, subordinación o reducción de un órgano a la condición de simple instrumento de los designios de otro, ya que, mediante la separación, se persigue “*impedir la concentración del poder en manos de una misma persona*”, motivo por el cual “*a la división organizativa-funcional de poderes se suma la exigencia de que una y la misma persona no ocupe cargos, en unión personal, dentro del ámbito de poderes distintos*” (...).

De la separación de poderes se desprende, entonces, el ejercicio de un poder limitado, así como susceptible de control y organizado en distintas instancias encargadas de diferentes funciones, con la finalidad esencial de asegurar la libertad de las personas frente al Estado, dentro de un marco de democracia participativa y pluralista.”

Así las cosas, en primer lugar, la distribución de funciones separadas entre los diferentes órganos constituye un instrumento para *limitar y controlar el ejercicio del poder*, de una parte, y para asegurar la especialización funcional de los diferentes órganos de manera que *cumplan eficientemente las tareas a su cargo*, de otra. A su vez, en segundo lugar, el mandato de colaboración armónica entre los diferentes órganos del Estado asegura la concurrencia de diferentes perspectivas y medios de acción para optimizar los fines que justifican y orientan las actividades del Estado. En todo caso, al amparo de este último mandato no pueden adoptarse medidas que, como lo precisa la Corte, impliquen una invasión competencial.

4.2.3. Esta Corporación ha establecido que la adecuada comprensión del artículo 113 de la Constitución, exige ponderar las exigencias vinculadas al mandato de separación funcional con el mandato de colaboración armónica, de manera tal que ninguno de ellos resulte anulado. En esta medida, no puede admitirse una interpretación excesivamente estricta de la separación funcional ni tampoco una comprensión extremadamente deferente de las formas de interacción entre los diversos órganos del Estado. Aludiendo a la importancia de evitar los excesos antes referidos, la Corte ha dicho:

“Pero el principio este de colaboración armónica no puede llegar al extremo de desconocer el reparto funcional de competencias, ni el ampliamente explicado principio de división de poderes. Y por lo mismo, es errado afirmar que el principio de la colaboración armónica permite fusionar tareas y compartir responsabilidades sobre aspectos claramente diferenciados en el ordenamiento constitucional. Además, el principio de colaboración armónica no puede ser transformado por el Legislador en un deber de colaboración exigible cuando lo disponga el Ejecutivo”⁸. (cursivas fuera del original)

En similar dirección, en la sentencia C-246 de 2004 sostuvo este Tribunal:

“Así pues, si bien es cierto que el principio de separación de poderes es el fundamento para el reconocimiento de la necesaria independencia y autonomía de los diferentes órganos del Estado, a fin de que puedan cumplir cabalmente sus funciones, también lo es que dicho principio debe ser interpretado en función de su vinculación con el modelo trazado en el artículo 113 Superior, según el cual, cada uno de los órganos del poder público debe colaborar armónicamente para la consecución de los fines estatales. Colaboración armónica que no implica que determinada rama u órgano llegue a asumir la función de otro órgano, pues no debe olvidarse que cada uno de ellos ejerce funciones separadas”. (cursivas fuera del original)

En otra oportunidad, al referirse a la necesidad de evitar la sobreestimación del mandato de separación funcional, sostuvo:

“Declara el precepto constitucional que los órganos del Estado tienen funciones separadas pero colaboran armónicamente para la realización de sus fines, con lo cual elimina todo criterio absoluto en cuya virtud cada rama u órgano tenga que actuar forzosamente dentro de marcos exclusivos, rígidos e impermeables. Se trata, más bien, de lograr un equilibrio que impida la concentración y el abuso del poder pero que a la vez permita, en virtud de una razonable flexibilidad, conjugar los esfuerzos de quienes lo ejercen con miras al logro de las metas comunes.”⁹

De acuerdo con estos pronunciamientos que representan, en buena medida, la orientación general de la jurisprudencia constitucional en esta materia, la articulación de la separación funcional y la colaboración armónica no puede implicar (i) la imposición de pautas rígidas que eliminan las formas de interacción entre órganos, (ii) la autorización para que un órgano asuma las funciones que a otro le corresponden o (iii) la disolución de las responsabilidades de un órgano mediante la fijación de competencias concurrentes no previstas en la Constitución.

4.2.4. Ahora bien, la manera en que deben ser articulados los mandatos de la división de poderes, en aquello no establecido por la Constitución, será definida por el Congreso con fundamento en los principios y reglas que en esta materia pueden derivarse de la Carta. La Corte ha reconocido que en esta materia el Congreso es titular de una potestad de regulación:

“Dentro de su potestad de configuración, el legislador puede regular diferentes formas de colaboración armónica entre los órganos del Estado y contemplar modalidades distintas de medidas preventivas atribuidas al Procurador General de la Nación (artículo 113 C.P.). En efecto, la Constitución introdujo un cambio importante en cuanto al principio de colaboración armónica adoptado en 1936. (...) Dicho principio se aplicaba a las ramas del poder público, en su versión clásica. No obstante, habida cuenta de que en atención a las necesidades de la evolución institucional el Constituyente reconoció la existencia de órganos autónomos que no pertenecen a tales normas del poder, también extendió en el inciso segundo del artículo 113 el ámbito de este principio a la relación entre órganos que no integran las ramas del poder público.”¹⁰

4.2.5. El mandato de *separación funcional* se manifiesta en la asignación constitucional de competencias exclusivas a cada uno de los órganos, esenciales para el cumplimiento de sus funciones constitucionales. Así, al Congreso corresponde reformar la Constitución, hacer las leyes y ejercer el control político del Gobierno y la Administración de conformidad con lo establecido, entre otros, en los artículos 135, 150, 173, 178 y 374 de la Carta. Al Presidente de la República como Jefe de la Rama Ejecutiva del nivel nacional le corresponde actuar como Jefe de Estado, Jefe de Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa, siguiendo para ello lo dispuesto en el artículo 189 de la Constitución. A su vez, a los órganos mencionados en el inciso 116 les es atribuida la función general de administrar justicia siguiendo, para el efecto, lo establecido entre los artículos 228 y 257.

4.2.6. El mandato de *integración orgánica concurrente* de las ramas del poder y otros órganos a ellas ajenos, se expresa en aquellas disposiciones que reconocen funciones a órganos no adscritos a las ramas del poder público tal y como ocurre, entre otros, con la Comisión Nacional del Servicio Civil (Art. 130), el Consejo Nacional Electoral y la Registraduría Nacional del estado Civil (Arts. 264-266), la Contraloría General de la República (Arts. 267-274), el Auditor General (Art. 274), la Procuraduría General de la Nación, (Arts. 275-280), la Defensoría del Pueblo (Arts. 281 y 282), la Corporación Autónoma Regional del Río Grande de la Magdalena (Art. 311) y el Banco de la República (Arts. 371-373).

4.2.7. Los mandatos de *colaboración armónica* y de *controles recíprocos* se realizan constitucionalmente de diferente manera. En primer lugar, en la inexistencia de una coincidencia exacta entre la rama del poder público y el tipo de funciones que le son asignadas. En segundo término, en la fijación de funciones complementarias activando la participación de varios órganos en momentos diferentes o con diversos grados de generalidad. En tercer lugar, en la posibilidad de transferir temporalmente cierto tipo de funciones de un órgano a otro. En cuarto lugar, en la asignación específica a algunos órganos de funciones que deben cumplir respecto de otros vinculados, usualmente, a alguna rama del poder.

4.2.7.1. La primera de tales manifestaciones supone que los órganos tradicionalmente vinculados a una de las ramas tienen o puede tener a su cargo el ejercicio de competencias que, *prima facie*, corresponderían a otros. Esta ausencia de coincidencia implica un rompimiento conceptual entre el tipo de órgano y la clase de función. Es por ello que el Congreso, según lo dispone el segundo inciso del artículo 116 de la Constitución, ejercerá determinadas funciones judiciales tal y como luego lo precisan los artículos 174, 175 y 177 de la Constitución. Tal Corporación cumple también funciones administrativas, según lo ha señalado la jurisprudencia constitucional, cuando ejerce la competencia prevista en el numeral 20 del artículo 150 de la Constitución, consistente en crear los servicios administrativos y técnicos de las cámaras¹¹. El Presidente de la República, a su vez, tiene o ha tenido atribuciones autónomas para adoptar medidas materialmente legislativas tal y como ocurre con la habilitación constitucional para adoptar, entre otros, los decretos legislativos (arts. 212-215), el decreto que pone en vigencia el Plan Nacional de Desarrollo (inciso 3º art. 341), el decreto que regula el Sistema General de Regalías (par. 4º transitorio del artículo 2 del acto legislativo 5 de 2011), el decreto que adopta las normas necesarias para la regulación del sistema acusatorio (inciso 2º del parágrafo 4 transitorio del Acto legislativo 3 de 2002) o el decreto que establece las disposiciones relativas a la financiación de los partidos y movimientos políticos (parágrafo transitorio del art. 3 del acto legislativo 1 de 2003). Igualmente la Constitución autoriza, en el tercer inciso del artículo 116, que determinadas autoridades administrativas, esto es, órganos vinculados a la rama ejecutiva, ejerzan funciones jurisdiccionales en aquellas materias que de manera precisa sean definidas por la ley. Ahora bien, a los órganos que integran la rama judicial, la Constitución les atribuye funciones que no coinciden, materialmente, con la actividad de administrar justicia. Así ocurre con la facultad asignada a la Corte Suprema (num. 6 del artículo 235), al Consejo de Estado (num. 6 del artículo 237) y a la Corte Constitucional (num. 11 del artículo 241) para darse su propio reglamento. Igualmente ello se presenta en relación con las competencias del Consejo Superior de la Judicatura consistentes en administrar la carrera judicial, elaborar las listas de candidatos para la designación de funciones judiciales, llevar el control de rendimiento de las corporaciones y despachos judiciales (artículo 256), fijar la división del territorio para efectos judiciales, y dictar los reglamentos que se requieran para la organización y funciones asignadas a los distintos cargos (artículo 257). En el caso del Fiscal General de la Nación la Carta dispone que a tal funcionario le corresponde nombrar y remover, de acuerdo con lo dispuesto en la ley, a los servidores que se encuentren bajo su dependencia. Igualmente a los órganos judiciales les son asignadas funciones para participar en la elección del Fiscal General de la Nación (art. 249), del Contralor General de la República (inciso 5º del artículo 267) y del Procurador General de la Nación (art. 276).

4.2.7.2. La fijación de funciones complementarias se encuentra prevista en disposiciones que exigen la participación de órganos adscritos a diferentes ramas del poder para el cumplimiento de una función constitucional. En esa dirección se encuentra, por ejemplo, la participación del Congreso y del Presidente de la República en la regulación de las materias mencionadas en el numeral 19 del artículo 150 de la Constitución o en los procesos de aprobación de la ley del Plan Nacional de Desarrollo o de la ley anual de presupuesto. Igualmente el reconocimiento de competencias para la presentación de proyectos de regulación a los órganos judiciales, a las autoridades electorales o a los organismos de control respecto de materias relacionadas con sus funciones (arts. 156, 237.4, 251.4, 257.4, 265.5, 268.9, 278.3 y 282.6).

En este marco también se encuentra la complementación funcional entre órganos del mismo poder. Así por ejemplo, el artículo 256 indica que le corresponde al Consejo Superior de la Judicatura o a los consejos seccionales elaborar las listas de candidatos para la designación de funcionarios judiciales y enviarlas a la entidad que deba hacerla. Esta manifestación de complementariedad se constata también en el nivel territorial. Así por ejemplo el numeral 10 del artículo 300 dispone que a las asambleas departamentales les corresponde regular, en concurrencia con el municipio, el deporte, la educación y la salud. En similar dirección el artículo 301 hace posible que la ley establezca los casos en los cuales las asambleas departamentales puedan delegar algunas funciones en los concejos municipales. Ello es reflejo de los principios que rigen la articulación de las diferentes competencias territoriales según lo prevé el artículo 288 de la Carta.

4.2.7.3 El principio de colaboración armónica también se materializa en la posibilidad de que determinados órganos deleguen transitoriamente el ejercicio de algunas de sus funciones. Ello acontece, por ejemplo, con la posibilidad de que el Congreso de la República de manera temporal y precisa autorice al presidente de la República para expedir decretos con fuerza de ley en determinadas materias (art. 150.10).

4.2.7.4. La última manifestación, relativa a la asignación de funciones a determinados órganos en relación con otros, se evidencia en cláusulas constitucionales que lo indican expresa y claramente. Así por ejemplo, el artículo 200 prevé algunas obligaciones del Gobierno con el Congreso entre las que se encuentran concurrir a la formación de las leyes, convocarlo a sesiones extraordinarias, presentar los informes que las cámaras les soliciten y prestarles eficaz apoyo cuando así lo requieran. En similar dirección el artículo 201 prevé que al Gobierno, en relación con la rama judicial, le corresponde prestar los auxilios necesarios para hacer efectivas sus decisiones así como conceder indultos por delitos políticos. También en relación con el Gobierno, al Congreso le son asignadas diferentes funciones entre las que se destacan la aprobación o improbación de los ascensos conferidos por el Gobierno, la concesión de licencias temporales al Presidente así como la decisión sobre las excusas del Vicepresidente para ejercer la Presidencia de la República y la autorización al Gobierno para declarar la guerra a otra nación (art. 173).

4.2.8. El examen de la jurisprudencia constitucional permite identificar algunos supuestos que han sido objeto de control a la luz de los mandatos de separación funcional y colaboración armónica. Tales supuestos hacen posible establecer pautas para definir cuándo una norma legislativa, que prevé una forma de interacción entre los órganos del Estado, es o no compatible con la Constitución.

4.2.8.1. En el marco de la interacción entre los órganos del *poder ejecutivo* y el *poder judicial* esta Corporación ha considerado que se ajusta a la Carta (i) una norma que dispone la designación del Director de la Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla, durante el período de transición previsto en el artículo 177 de la ley 270 de 1996, por parte del Ministro de Justicia y del Derecho, (ii) la declaratoria de un estado de cosas inconstitucional por parte de la Corte Constitucional y, en ese marco, la adopción de órdenes relacionadas con la política pública existente para proteger los derechos de los desplazados¹², (iii) una regla que asigna a las autoridades de policía el conocimiento transitorio de los hechos punibles sancionados, en su momento, con pena de arresto¹³ y (iv) una disposición que permite la participación del Ministro de Justicia y del Derecho en la Comisión Interinstitucional de la Rama Judicial establecida en la ley 270 de 1996 bajo la condición de que no le sea reconocido un derecho a votar¹⁴. Ha dicho que sí se opone a la Constitución -por exceder el alcance que se había dado a esta forma de colaboración en la Carta Política- (v) la imposición al Fiscal General de la Nación de un deber mensual y más allá de lo exigido por el artículo 251 de la Constitución, de entregar al Gobierno Nacional información relativa a las investigación de delitos de lesa humanidad y que atenten contra la seguridad nacional¹⁵.

4.2.8.2. En el ámbito de las relaciones entre los órganos del *poder ejecutivo* y el *poder legislativo* ha indicado que no se opone a la Constitución (i) la disposición de la ley estatutaria en materia de estados de excepción que autoriza al Presidente de la República para asistir e intervenir en el Congreso¹⁶, (ii) la adopción por parte del Congreso de una ley que se ocupa de regular asuntos de orden público -ley 104 de 1993- a pesar de la competencia que en esta materia le fue asignada al Presidente de la República en el numeral 4 del artículo 189 de la Carta¹⁷ y (iii) la autorización para que órganos del poder ejecutivo integren la regulación de tipos penales en blanco¹⁸. Consideró inconstitucional (iv) la autorización a una comisión¹⁹ del Congreso para supervigilar las políticas gubernamentales y judiciales en materia de secuestro²⁰ en tanto al Congreso no le es permitido invadir el ámbito de competencia propio del gobierno en materia de seguridad y orden público y, adicionalmente, el control político del cual es titular el Congreso de la República, no puede extenderse a la rama judicial del poder público, como que para ello no está facultado dicho órgano por la Constitución.

4.2.8.3. El examen también ha sido adelantado respecto de normas que definen algún tipo de relación entre el *Congreso* y el *Poder Judicial*. Así, ha declarado exequible (i) la obligación del Consejo Superior de la Judicatura de presentar al Congreso un informe anual sobre el estado de la Administración de Justicia (ii) el deber de tal Consejo de actuar en coordinación con los órganos de las otras Ramas del Poder Público y organizaciones vinculadas al sector justicia para el cumplimiento de la función administrativa conferida²¹, (iii) la asignación de fuerza obligatoria relativa a la jurisprudencia en tanto constituye una participación de los jueces en la creación e interpretación del derecho²² y (iv) los exhortos hechos por la Corte Constitucional a diferentes órganos del Estado y, en particular, al Congreso de la República.²³

4.2.8.4. En el contexto de las relaciones entre los órganos del *poder ejecutivo*, *legislativo* y *judicial*, de una parte, y los órganos autónomos, de otra, la Corte ha considerado constitucional (i) que la ley establezca la participación del Gobierno en la Junta Directiva de la Comisión Nacional de Televisión bajo la condición de no otorgarle el derecho a votar²⁴, (ii) obligar a la Comisión Nacional de Televisión a ejecutar algunas de sus funciones de manera coordinada con el Ministerio de Comunicación²⁵ y (iii) exigir a la Contraloría General de la República la presentación del

proyecto de presupuesto a la Dirección General del Presupuesto, no obstante que el numeral 9 del artículo 268 señala que tal funcionario presentará al Congreso los proyectos de ley relativos al funcionamiento de la Contraloría²⁶. También ha concluido que no vulnera la Constitución (iv) la norma en la que se dispone que la Procuraduría General de la Nación o la Personería Distrital de Bogotá podrán solicitar a la administración la suspensión de procedimientos administrativos, actos o contratos a fin de evitar la vulneración del ordenamiento jurídico o la afectación del patrimonio público²⁷ o (v) la asignación, al Banco de la República, de la función de coadyuvar preliminarmente al esclarecimiento de hechos ilícitos que afecten a la entidad o perturben el cumplimiento de sus funciones así como remitir a la fiscalía las investigaciones preliminares que realice²⁸.

4.2.8.5. Sin embargo en el contexto de las relaciones entre las diferentes ramas y los órganos autónomos ha considerado que se opone a la Constitución (i) la atribución al Procurador General de la Nación para participar en una Comisión encargada de redactar una ley de facultades²⁹, (ii) el otorgamiento, al Presidente de la República y a los Gobernadores, de una facultad para destituir al Alcalde del Distrito o a los demás alcaldes, respectivamente, cuando así lo solicite la Procuraduría General de la Nación por incurrir en una causal que implique dicha sanción³⁰ y (iii) la asignación a la Cámara de Representantes y al Senado de la República de una función electoral, no prevista por la Constitución, para designar a miembros de la Junta Directiva de la Comisión Nacional de Televisión.

4.2.9. Del examen anterior puede concluirse entonces que la Constitución Política de 1991 contempla un complejo sistema de organización del poder que se estructura a partir del mandato de separación funcional, del mandato de integración del poder público con otros órganos diferentes a los que integran las ramas ejecutiva, legislativa y judicial, del mandato de colaboración armónica y del mandato de existencia de controles recíprocos. Tales postulados se expresan constitucionalmente de diversas formas y determinan la existencia de un complicado conjunto de reglas y principios que definen las funciones de cada uno de los órganos así como las mutuas incidencias entre ellos.

4.2.9.1. Las normas que disciplinan la incidencia mutua mediante la fijación de formas de control o de mecanismos de colaboración tienen, *en principio*, un estatus constitucional, atendiendo la significativa importancia que ello tiene para la protección de los derechos de las personas así como para la consecución de los fines del Estado. El predominio de la regulación constitucional en esta materia no se opone, sin embargo, a que el Congreso adopte normas legales que se ocupen de concretar los mandatos antes señalados.

4.2.9.2. Para evaluar tal tipo de disposiciones, la Corte debe considerar, entre otras cosas, (i) que no es posible que la ley le asigne a un órgano el ejercicio de atribuciones que resulten extrañas o incompatibles con las funciones que competen al órgano según el diseño constitucional. Además de ello es necesario considerar (ii) que a mayor extensión y precisión de la regulación constitucional respecto de las funciones a cargo de los diferentes órganos, menor será el margen de configuración del Legislador para atribuir otras o regular las existentes. Adicionalmente, (iii) no se encuentran autorizadas injerencias excesivas de determinados órganos en el funcionamiento de los otros, como aquellas de las que resulta la asunción total o parcial por parte de un órgano de las competencias asignadas a otro.

4.3. Análisis del cargo.

4.3.1. La regulación relativa a la participación de los congresistas en la Comisión Rectora de Regalías y en los Órganos Colegiados de Administración y Decisión regionales, fue adoptada en desarrollo de las competencias específicas que para su expedición pueden derivarse del numeral 7 del artículo 150 de la Constitución y del Acto Legislativo 5 de 2011. En efecto, la primera de tales disposiciones establece que mediante leyes el Congreso establecerá la estructura de la administración. El Acto Legislativo, por su parte, dispuso que conforman el Sistema General de Regalías, objeto de regulación legal según lo dispuesto por el inciso primero de la misma disposición, los órganos que lo integran. A su vez, la habilitación constitucional para adoptar tales normas respecto de los Órganos Colegiados de Administración y Decisión, se basa en las referencias que el acto legislativo hace de ellos en el párrafo segundo del artículo 2 y, en especial, en el aparte que prevé que *los proyectos prioritarios que se financiarán con estos recursos, serán definidos por órganos colegiados de administración y decisión, de conformidad con lo establecido en la ley que regule el Sistema General de Regalías*. De acuerdo con ello, la expedición de reglas que fijan las condiciones para la composición de los órganos así como para la deliberación y la votación de los asuntos relativos al diseño, seguimiento y ejecución de la política general del sistema de regalías o de los proyectos objeto de financiación, se encuentra amparada por las competencias de regulación atribuidas al Congreso.

4.3.2. La participación de los congresistas en la Comisión Rectora de Regalías y en los Órganos Colegiados de Administración y Decisión regionales, supone su intervención como representantes del pueblo y en procura de la garantía del bien común, en instancias políticas y técnicas previstas para la fijación de los lineamientos del Sistema General de Regalías, así como para la adopción de las decisiones relativas a la administración, distribución, asignación y ejecución de sus recursos. Considerando tal punto de partida, el juicio de las expresiones acusadas debe ocuparse, al menos en lo que se refiere al cargo ahora examinado, de la constitucionalidad de prever la participación de los representantes del pueblo en condición de integrantes del Congreso, precisando si ello respeta los mandatos de separación funcional y colaboración armónica que se siguen de los artículos 113 y 114 de la Constitución. Para efectos de emprender ese análisis la Corte estima pertinente, una vez más, aludir a las responsabilidades que se encuentran a cargo de la Comisión Rectora de Regalías y de los Órganos Colegiados.

4.3.3. La Comisión Rectora de Regalías fue creada por la ley 1530 de 2012. Se trata de un órgano que tiene tres tipos de funciones generales enunciadas en el artículo 4: la primera de ellas consiste en la definición de la política general del Sistema General de Regalías; la segunda comporta la evaluación de la ejecución general de tal política; la tercera comprende la adopción de acuerdos que incorporen regulaciones de carácter administrativo a fin de asegurar el adecuado funcionamiento del Sistema.

El artículo 5 prescribe que, además de las que establezca la ley, le corresponde a la Comisión Rectora en relación con el Sistema General de Regalías (a) definir las directrices generales, procesos, lineamientos, metodologías y criterios para su funcionamiento, (b) emitir concepto no vinculante sobre el proyecto de presupuesto previo a su presentación al Congreso de la República, (c) emitir concepto previo no vinculante a la

autorización de la expedición de vigencias futuras con cargo a sus recursos -del sistema-, (d) estudiar los informes de evaluación general, (e) proponer cambios de política en relación con sus objetivos y funcionamiento, (f) presentar al Congreso los estados financieros y de resultados así como los demás informes que se requieran, (g) organizar y administrar el sistema de información que permita disponer y dar a conocer los datos acerca del funcionamiento, operación y estado financiero y (h) dictar su propio reglamento. Estas ocho tareas pueden asociarse al grupo de funciones generales a cargo de la Comisión en tanto se refieren a la determinación de la política (a, b, c y e), a la valoración de su ejecución (d y f) y a la adopción de medidas que aseguren el funcionamiento del Sistema (a, g y h)

Los Órganos Colegiados de Administración y Decisión tienen como funciones a su cargo, de acuerdo con tal acto y con el artículo 6 de la ley 1530, la definición de los proyectos de inversión que serán objeto de financiación y, en ese contexto, las funciones de evaluación, viabilización, aprobación y priorización. Adicionalmente tienen la responsabilidad de designar el ejecutor de los proyectos.

4.3.4. La caracterización de las tareas atribuidas a cada uno de tales órganos, permite a la Corte constatar que se trata de funciones de diferentes características que incluyen, en una medida significativa, tareas de naturaleza ejecutiva o administrativa que no se corresponden con aquellas que la Constitución asignó de manera general y específica al Congreso de la República, y tampoco se adscriben a lo que ha dispuesto el acto legislativo 5 de 2011.

Varias de las actividades que deben desplegar los órganos se refieren a materias típicamente administrativas relacionadas, por ejemplo, (i) con la implementación de medidas específicas para la instrumentación de una política, (ii) con la adopción de decisiones, a través de acuerdos de naturaleza administrativa, para el funcionamiento del Sistema de Regalías, (iii) con la elaboración de informes que deben ser presentados al Congreso, (iv) con la definición particular de la destinación de los recursos e incluso (v) con la especificación del ejecutor de los proyectos, entre otras.

Además de la objeción formulada en la demanda, el cumplimiento de algunas de las funciones asignadas a la Comisión podría afectar el ejercicio autónomo de las actividades del Congreso. En efecto se prevé la participación de los congresistas en la elaboración de informes o en la emisión de conceptos que, a su vez, deberán ser examinados o tenidos en cuenta por las células legislativas en una etapa de control posterior.

4.3.5. Para esta Corporación la intervención de los congresistas en instancias que ejercen funciones marcadamente administrativas, propias de la rama ejecutiva, solo resultaría constitucional si pudiera considerarse como una expresión del mandato de colaboración armónica. Para que sea posible interpretar que la participación de los congresistas en los órganos del Sistema General de Regalías se encuentra comprendida por el mandato de colaboración armónica es indispensable definir si se trata o no de una *invasión competencial*, ya que la prohibición de invasión de competencias, ha constituido uno de los criterios para declarar la inconstitucionalidad de disposiciones que fijan funciones a determinados órganos sin que para ello exista un respaldo en la Carta Política. Cabe entonces preguntarse si las normas que se acusan constituyen una injerencia prohibida por los mandatos de separación funcional y colaboración armónica. Tres pronunciamientos de esta Corporación ofrecen criterios relevantes para abordar la cuestión.

4.3.5.1. La sentencia C-037 de 1996, al examinar el artículo 97 del proyecto de Ley Estatutaria de Administración de Justicia que preveía la participación -por derecho propio- del Ministro de Justicia y del Derecho en la Comisión Interinstitucional de la Rama Judicial cuando se discutieran asuntos relativos al presupuesto unificado y al Proyecto de Plan Sectorial de Desarrollo para la Rama Judicial, sostuvo que tal disposición resultaba ajustada a la Constitución bajo la condición de que la participación del Ministro no implicara el derecho a votar. Dijo entonces este Tribunal:

"Finalmente, la participación del ministro de Justicia, prevista en el último inciso de la disposición que se revisa, debe entenderse dentro del marco de la colaboración armónica entre las ramas del poder, la cual en momento alguno puede condicionar o determinar las decisiones que la Comisión o cualquier otro órgano de la rama judicial deba adoptar sobre asuntos de carácter presupuestal o relativos al plan de desarrollo. En ese orden de ideas, y habida cuenta de la autonomía de la que constitucionalmente es titular la rama judicial, estima la Corte que el ministro de Justicia podrá hacer parte de las reuniones en mención, pero sólo con voz y no con derecho a voto."

4.3.5.2. En la sentencia C-350 de 1997, en la que la Corte examinó la constitucionalidad de la intervención del Gobierno, mediante la participación de un Ministro en la Junta Directiva de la Comisión Nacional de Televisión, esta Corporación sostuvo:

"Ahora bien, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 209 de la Carta Política, las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado, objetivo que en el caso que se analiza se propicia de manera clara a través de la norma impugnada, pues sin afectar la autonomía que el Constituyente le otorgó al ente rector de la televisión, impone a los organismos responsables de la gestión y manejo del espectro electromagnético en lo relacionado con el servicio público de la televisión, un espacio común para la deliberación y coordinación de los asuntos que les atañen, en el cual el titular de la cartera de Comunicaciones podrá manifestarse, a través de opiniones y conceptos, siempre y cuando se refiera a aspectos técnicos que correspondan a la órbita de su competencia, lo cual no puede entenderse como una interferencia indebida, mucho menos si se tiene en cuenta que la norma atacada autoriza al ministro para "asistir" a la junta directiva de la CNTV, no para constituirse en parte de la misma. Lo cual significa que su actuación no puede en ningún momento obstruir ni invadir la órbita de competencia de la Comisión Nacional de Televisión, y por tanto debe limitarla estrictamente al aspecto que se ha señalado.

(...)

Distinto sería si el legislador le hubiera otorgado voto al Ministro, pues una decisión en ese sentido si sería contraria a la voluntad del Constituyente, porque afectaría la autonomía que le otorgó con rango superior al ente que aquel creó para dirigir la política que en materia de

televisión determine la ley, al desconocer su conformación, también definida sin lugar a equívoco o adición por el Constituyente, el cual determinó de manera expresa el número de miembros de la junta directiva del ente rector de la televisión y de ellos cuántos representarían al gobierno.

De otra parte, la imposición de ese espacio común de coordinación, sirve a la realización de las disposiciones del artículo 113 superior, norma que establece que los diferentes órganos del Estado, incluidos los autónomos e independientes, no obstante tener funciones separadas deberán colaborar armónicamente para la realización de sus fines. Por todo lo anterior la Corte declarará exequible el artículo 2 de la ley 335 de 1996." (Subrayas y negrillas no hacen parte del texto original)

4.3.5.3. Finalmente, en la sentencia C-497 de 1995 la Corte encontró inconstitucional una disposición que preveía la participación del Senado de la República y de la Cámara de Representantes en la elección de los miembros de la Junta Directiva de la Comisión Nacional de televisión. Al fundamentar su decisión señaló:

"La Corte Constitucional no encuentra en la Constitución norma o facultad alguna que le confiera al Congreso y a sus cámaras, por fuera de las autorizaciones expresas que en ella se contemplan, el poder de atribuirse para sí funciones electorales específicas. Las atribuciones normativas del Congreso no son taxativas, pues a las mismas se agrega la denominada cláusula general de competencia. Sin embargo, en materia de nombramiento y designación de funcionarios, no puede predicarse la existencia de una potestad análoga. En primer término, porque el Congreso es un órgano básicamente encargado de dictar normas y ejercer el control sobre las restantes instancias del poder, lo que impone lógicamente que atraiga la titularidad normativa general, no así con este carácter la función electoral. En segundo término, en razón de que al Congreso y a cada una de sus cámaras, les está prohibido inmiscuirse, por medio de resoluciones o de leyes, en asuntos de competencia privativa de otras autoridades (C.P., art. 136-1). En realidad, aceptar que el Congreso dispone de una facultad de nombramiento general - adicional a la que en algunos casos le otorga la Constitución -, equivale a crear el instrumento que podría conducir a practicar las injerencias vetadas por la Carta.

Si bien el Congreso tiene competencias administrativas (C.P., art. 150-20), su alcance, dada la índole primordial de su quehacer institucional, no puede extenderse hasta el punto de configurar, por la vía legal, un poder general de designación y nombramiento. Por consiguiente, más allá de las expresas competencias de designación y nombramiento radicadas por la Constitución en cabeza del Congreso y de sus cámaras, el ejercicio legislativo de la función electoral comporta una clara violación de los artículos 113 y 136-1 de la C.P. La situación no se modifica por el hecho de que las personas nombradas, no sean congresistas. La extralimitación de las funciones propias y la concreta intervención en asuntos confiados a otro órgano, se producen y tienen la misma virtualidad, así se realicen de manera indirecta." (Subrayas y negrillas no hacen parte del texto original)

4.3.6. De los anteriores pronunciamientos se derivan dos reglas de decisión relevantes para el presente caso.

(i) La primera indica que no toda participación de los representantes de un órgano constitucional en las instancias de decisión de otro constituye una incidencia competencial que constituya una invasión. Lo será solo aquella participación que suponga una capacidad decisiva para intervenir en la orientación de la gestión o en el cumplimiento de las actividades a cargo del respectivo órgano. Si ello no ocurre y la participación únicamente tiene como propósito promover oportunidades de deliberación o diálogo, no se suscitará cuestionamiento constitucional alguno.

(ii) La segunda señala que una norma constituirá una forma de invasión competencial cuando asigne a un órgano constitucional una función que le es extraña y cuyo ejercicio tiene como resultado la afectación de la autonomía de otro órgano constitucionalmente reconocido.

4.4. Conclusión del análisis del cargo.

4.4.1. Así las cosas, este Tribunal considera que la posibilidad de los representantes del pueblo (art. 133) -integrantes del Congreso- de participar en las instancias de decisión previstas para el ejercicio de las funciones propias de otro, solo resulta constitucional si tal habilitación no incorpora el derecho a votar. Esta limitación asegura que la intervención solo tenga como propósito promover la deliberación y no propiciar una injerencia indebida en el ejercicio de las competencias propias.

4.4.2. Conforme a lo anterior y teniendo en cuenta, de una parte, que el Constituyente no atribuyó una función de participación en los órganos del Sistema General de Regalías a los congresistas, a quien le asignó únicamente las competencias para adoptar normas generales según se deduce del artículo 1 del acto legislativo 5 de 2011 y, de otra, que tal participación es constitucionalmente problemática si supone el ejercicio de funciones administrativas carentes de relación directa con aquellas que le fueron asignadas por la Carta, la constitucionalidad de las expresiones acusadas dependerá de si a los congresistas les fue o no asignado un derecho a votar.

4.4.3. La Corte considera que la participación de los congresistas en la Comisión Rectora no implica la inconstitucionalidad de los apartes acusados dado que, a pesar de las funciones asignadas a tal órgano, la ley dispuso que dichos funcionarios carecerán del derecho a votar. Esta regulación constituye una articulación constitucionalmente posible del mandato de separación funcional y del mandato de colaboración armónica.

4.4.4. La respuesta en el caso de los Órganos Colegiados de Administración y Decisión Regionales es igual dado que, aunque el artículo 6 de la ley 1530 de 2012 no excluye expresamente el derecho de los congresistas a votar, el artículo 35 -referido al Fondo de Desarrollo Regional y al Fondo de Compensación Regional- de la misma forma en que ello ocurre en los artículos 31 y 42 -referidos a los Fondos de Ciencia y Tecnología y a las Asignaciones Directas- al fijar los votos que pueden emitirse en dichos órganos, establece que por el nivel nacional el voto se encontrará radicado única y exclusivamente en el Gobierno Nacional. Esto implica que no se contempla la concurrencia de otro voto en ese nivel, encontrándose radicados los restantes en los gobiernos departamentales, municipales o en las universidades, según el caso.

4.4.5. Cabe advertir, adicionalmente, que las disposiciones acusadas no afectan la competencia que para el ejercicio del control político sobre el Gobierno y la administración le atribuyó al Congreso el artículo 114 de la Constitución. En efecto, la condición de invitados de los congresistas y la inexistencia de un derecho a tomar decisiones en los órganos colegiados a los que alude la disposición acusada, hace posible concluir que lejos de obstruir el ejercicio de la función de control antes referida, su participación en tales instancias la optimiza en tanto les ofrece elementos de juicio para hacer seguimiento y valorar adecuadamente la gestión de la administración.

4.4.6. Este Tribunal considera que la participación de los congresistas en los órganos del Sistema General de Regalías y en las condiciones antes referidas, se encuentra constitucionalmente justificada en el propósito de promover un diálogo en el que se den cita la perspectiva de los diferentes niveles territoriales -en tanto el proceso de asignación de regalías los afecta directamente- y las visiones de los representantes de las diversas ramas. Tal diálogo es posible si se tiene en cuenta que su intervención como invitados permanentes debe desarrollarse no solo con sujeción a las restricciones establecidas en la ley, sino también de acuerdo con la obligación, establecida en el artículo 133 de la Carta Política, de actuar consultando la justicia y el bien común. Igualmente, la participación de los congresistas en los órganos colegiados de administración y decisión regionales constituye un instrumento adecuado para enlazar o vincular los intereses de la nación con aquellos de las entidades territoriales.

En tal sentido, declarará ajustada la disposición examinada con las normas constitucionales indicadas como vulneradas.

5. Violación del artículo 180, numeral 3 (Cargo 2º).

5.1. Concepto de la Violación.

La ley 1530 de 2012 regula la conformación y funcionamiento de la Comisión Rectora y de los Órganos Colegiados de Administración y Decisión regionales. Tales órganos, que serían entidades administrativas, se ocupan de adoptar decisiones de la mayor importancia en materia de regalías según se ha dejado explicado en esta providencia. Las disposiciones incluidas en la ley 1530 de 2012 y en esta oportunidad demandadas, al autorizar la participación de representantes a la Cámara y senadores en tales órganos desconocerían, a juicio del demandante, la prohibición vinculante para los congresistas de acuerdo con el numeral 3 del artículo 180 de la Constitución, de participar específicamente en juntas o consejos directivos de entidades oficiales descentralizadas de cualquier nivel.

5.2. Parámetro de constitucionalidad: el alcance de la prohibición establecida en el numeral 3 del artículo 180 de la Constitución.

5.2.1. La jurisprudencia de la Corte Constitucional se ha ocupado de destacar el significado constitucional de la existencia del régimen de incompatibilidades de los congresistas establecido en el artículo 180 de la Constitución. En esa dirección ha destacado que uno de los propósitos para la fijación de un Estatuto del Congresista consistió en la creación de un marco jurídico que hiciera posible reivindicar las cruciales tareas que se encuentran a cargo de las células legislativas y, al mismo tiempo, restituirle su prestigio. Sobre el particular, entre muchas otras³¹, la sentencia C-011 de 1997 explicó:

“(...) Dado el importantísimo papel que desempeña el Congreso dentro del Estado Social de Derecho al cual se vincula la Constitución (C.P. art. 1º) y en vista de las fuertes críticas que se han formulado contra la institución legislativa en el país, en la Asamblea Nacional Constituyente se decidió regular de manera detallada y severa la actividad de los congresistas. Por eso, en la Constitución de 1991 se estableció una amplia gama de inhabilidades e incompatibilidades para el ejercicio de la función legislativa (C.P. arts. 179 ss.) y se consagró un severo régimen de conflicto de intereses. Igualmente, se incorporó la figura de la pérdida de investidura y se suprimió el privilegio de la inmunidad parlamentaria, el cual fue sustituido por un fuero especial para el juzgamiento de los delitos cometidos por los congresistas, que reside en la Corte Suprema de Justicia.”

5.2.2. La incompatibilidad, según ha sido aceptado por esta Corte, implica la “imposibilidad jurídica de coexistencia de dos actividades”³². Ello coincide con la definición que de tal categoría hace el artículo 282 de la ley 5 de 1992 conforme al cual *las incompatibilidades son todos los actos que no pueden realizar o ejecutar los congresistas durante el período de ejercicio de la función*. El ordenamiento constitucional tiene entonces, como punto de partida, el reconocimiento de que existen algunas actividades cuyo ejercicio por parte de los congresistas puede afectar el adecuado, correcto y oportuno ejercicio de las funciones a su cargo.

5.2.3. Al régimen de incompatibilidades se vinculan importantes objetivos constitucionales que pueden ser identificados con relativa claridad. En efecto, la prohibición de desarrollar el tipo de actividades que prevé el artículo 180 de la Constitución tiene, al menos, tres finalidades de enorme valor: en primer lugar, asegura el compromiso constitucional que obliga a los congresistas a actuar de conformidad con el interés común y no en función de intereses particulares y específicos³³ (art. 133); en segundo lugar, permite optimizar los esfuerzos de los Congresistas en el desarrollo de las labores asignadas al Congreso, evitando su distracción en otras actividades³⁴; en tercer lugar, evita que el poder que adquieren las personas electas como congresistas pueda orientarse a influir, indebidamente, en la gestión desarrollada por otro tipo de entidades, lo que desconocería la separación funcional de los diferentes órganos del Estado. Estas finalidades que se encuentran directamente articuladas con las exigencias constitucionales de colaboración armónica (art. 113) y con los principios de moralidad, publicidad y eficiencia que orientan la actividad estatal (art. 209) constituyen un referente imprescindible para comprender adecuadamente el alcance de las prohibiciones previstas en el artículo 180 de la Constitución.

Así las cosas, la Corte ha indicado que el régimen jurídico de las incompatibilidades constituye, en relación con el Congreso, una respuesta “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”. En atención a eso “[e]ntre 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.”³⁵

El marco teleológico antes referido cumple entonces dos propósitos en el ordenamiento constitucional en tanto, de una parte, se erige en fundamento de las reglas constitucionales y legales en materia de incompatibilidades y, de otra, orienta adecuadamente su interpretación exigiendo no desconocer que este régimen tiene *"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."*³⁶

5.2.4. La comprensión del régimen de incompatibilidades de los Congresistas debe tomar en consideración las siguientes premisas interpretativas:

5.2.4.1. En primer lugar, la regulación relativamente precisa del régimen de incompatibilidades no se opone a que el Congreso pueda adoptar disposiciones que incidan en su régimen jurídico. Esta potestad no se deriva solo de la existencia de remisiones específicas a la ley, tal y como ocurre con la autorización dada al legislador para que establezca excepciones a lo dispuesto en la causal No. 2 del artículo 180 de la Constitución, sino también de la competencia general de regulación que se encuentra radicada en el Congreso. La competencia legislativa referida, que incluso comprende la posibilidad de establecer con fundamento en los artículos 123 y 124 de la Constitución y lo dispuesto en el parágrafo 1 del artículo 2 del acto legislativo 3 de 1993, causales de incompatibilidad diferentes a aquellas que en la Constitución fueron reconocidas, ha sido expuesta por la Corte al advertir que *"es precisamente al legislador al que corresponde, dentro de un ámbito de discrecionalidad que sólo encuentra como límites los que surgen de la propia Carta Política, "evaluar y definir el alcance de cada uno de los hechos, situaciones o actos constitutivos de incompatibilidad o inhabilidad, así como el tiempo durante el cual se extienden y las sanciones aplicables a quienes incurran en ellas"* (...).³⁷

5.2.4.2. Tal competencia de regulación, en segundo lugar, se encuentra sometida a límites que la Corte ha definido señalando, de una parte, que no pueden fijarse excepciones al régimen de incompatibilidades si ellas no se encuentran constitucionalmente establecidas y, de otra, que cualquier tipo de regulación en esta materia debe ajustarse a las exigencias de la proporcionalidad y la razonabilidad³⁸. Así pues, el diseño constitucional vigente prescribe específicamente los eventos exceptuados del régimen de las incompatibilidades o prevé una reserva legal expresa para ello.

5.2.5. La causal de incompatibilidad que se encuentra prevista en el numeral 3 del artículo 180 y que fue objeto de modificación en el acto legislativo 3 de 1993, es una regla constitucional prohibitiva que restringe la actividad del legislador y limita las posibilidades de actuación de los congresistas. Es importante señalar tal circunstancia, dado que aunque el enunciado normativo se dirige a los congresistas para señalar que no podrán ser miembros de juntas o consejos directivos de entidades oficiales o descentralizadas de cualquier nivel o de instituciones que administren tributos, de ella se deriva también una norma consistente en prohibir que el Legislador establezca excepciones que no se encuentren autorizadas por la Constitución. La mencionada causal requiere para su configuración varias condiciones que deben satisfacerse de manera concurrente.

(i). En primer lugar debe tratarse de la participación de un congresista en una entidad oficial descentralizada, con independencia de su carácter territorial o nacional. Esto excluye del ámbito de aplicación de la norma los supuestos en los cuales se trata de una entidad no descentralizada - sin perjuicio, naturalmente, de que una participación tal quede comprendida por otra causal de incompatibilidad-. La participación prohibida solo abarca la que se produce en entidades oficiales. Este asunto no resultaba claro antes de la expedición del acto legislativo 3 de 1993, en tanto la redacción original indicaba que la incompatibilidad se presentaba para ser miembro de juntas o consejos directivos de entidades descentralizadas de cualquier nivel.

(ii). En segundo lugar, la participación en la entidad correspondiente debe ser en la junta o en el consejo directivos. No se trata de la participación en cualquier órgano de la entidad descentralizada sino en aquellos que (ii.i) constituyen instancias centrales en las actividades de organización y dirección y (ii.ii) sean denominados "junta", "consejo" o resulten claramente idénticos a una u otro.

(iii). En tercer lugar, la participación en la junta o consejo directivos debe ser en calidad de miembro. Esta condición implica, en opinión de la Corte, que la participación del congresista, (iii.i) debe haber sido expresamente encargada, (iii.ii) debe tener vocación de permanencia -aunque en la práctica llegue a resultar accidental u ocasional- y (iii.iii) debe implicar la posibilidad de participar en la toma de decisiones del órgano correspondiente de manera tal que si ese poder de incidencia no existe, será inviable asignarle la condición de miembro. Es importante advertir, igualmente, (iv) que la condición de miembro puede adquirirse con independencia de que la participación en la junta o consejo sea remunerada.

Las tres exigencias antes descritas implican que la incompatibilidad solo se predica de la participación en un grupo particular de entidades y, adicionalmente, que dicha participación no puede ser a cualquier título sino que demanda la existencia de un vínculo especial con uno de los órganos de dirección y administración de la entidad.

5.3. Análisis del cargo.

Las disposiciones acusadas establecen la participación de los congresistas en la Comisión Rectora de Regalías y en los Órganos Colegiados de Administración y Decisión regionales. Con el propósito de establecer si tal habilitación conlleva el desconocimiento del numeral 3 del artículo 180 de la Constitución, la Corte procederá a confrontar las exigencias previstas para activar la causal de incompatibilidad con las condiciones bajo las cuales la ley previó que se produciría la intervención de los Congresistas en los referidos órganos del Sistema de Regalías.

5.3.1. Examen de la naturaleza jurídica de la Comisión Rectora de Regalías y de los Órganos Colegiados de Administración y Decisión.

5.3.1.1. La jurisprudencia constitucional, al amparo de lo dispuesto en el numeral 7 del artículo 150 y de lo señalado en el artículo 210 de la Constitución ha sostenido que el Congreso es titular de un extendido margen de configuración para la adopción del régimen de las entidades descentralizadas. Este punto de partida, reiterado en diversas oportunidades³⁹, fue expuesto así por la Corte en la sentencia C-629 de 2003:

"De conformidad con el artículo 210 de la Constitución, de manera específica compete al legislador determinar el régimen jurídico de las entidades descentralizadas (no solo nacionales). Lo que entraña, entre otros aspectos, la precisión de cuáles de los organismos enunciados constitucionalmente conforman tal categoría administrativa y jurídica, la determinación de funciones generales, organización básica interna, régimen de la actividad, de los actos y contratos, responsabilidad de sus directores y gerentes y las interrelaciones con los demás órganos del Estado y de la administración.

En desarrollo de las atribuciones que someramente se han enunciado, el legislador deberá tener en cuenta, obviamente, los fines del Estado y de sus autoridades y las misiones que están llamadas a cumplir las entidades constitucionalmente enumeradas y las que el mismo legislador, dentro de sus competencias, estime necesario crear para el cabal cumplimiento de los cometidos estatales.

Ahora bien, es claro que la calificación que haga el legislador de una entidad o de categorías de entidades como "entidades descentralizadas" (en desarrollo de la atribución contenida en el artículo 210 de la Constitución, en armonía con los principios contenidos en el artículo 209, ibidem), per se comporta la sujeción directa a reglas constitucionales que aluden a aspectos diversos, de la organización, funcionamiento y control de todos los organismos que ostenten dicha calidad de entidades descentralizadas." (subrayas fuera del original)

De este pronunciamiento se derivan dos reglas de la mayor importancia. En primer lugar y dado que la Constitución no definió los organismos del Estado que ostentarían la condición de entidades descentralizadas, a la ley le corresponde llevar a efecto tal calificación. Dicha potestad se encuentra comprendida de manera general por los enunciados de los artículos 150.7 y 210 y, de forma específica por el inciso tercero de esta última disposición que señala que la ley establecerá el régimen jurídico de las entidades descentralizadas. En segundo lugar de tal calificación dependerá la activación de las consecuencias previstas en aquellas disposiciones constitucionales que utilizan la expresión "entidades descentralizadas".

5.3.1.2. Esta potestad de configuración del Congreso no es, en todo caso, ilimitada. En efecto, en la sentencia C-691 de 2007 la Corte advirtió que la facultad para la adopción legislativa de normas relativas a entidades descentralizadas se encontraba sometida a algunas restricciones que esta Corporación enunció así:

"El ejercicio de la aludida potestad por parte del legislador habrá de procurar la optimización del cumplimiento de los fines del Estado, para lo cual deberá observar los límites señalados en la propia Constitución atinentes a los derechos fundamentales de los asociados, y a los enunciados constitucionales en relación con la estructura y funcionamiento de la organización del Estado y los modelos institucionales previstos para el desarrollo de las diversas actividades a cargo del Estado."⁴⁰

De esta manera, la competencia para la regulación de la materia no puede tener como resultado, por ejemplo, la ordenación de las entidades descentralizadas bajo un esquema que tenga la aptitud de inhibir el adecuado cumplimiento de los objetivos del Estado debido, por ejemplo, a la creación de estructuras administrativas evidentemente ineficientes o descoordinadas. La calificación de algunas entidades como descentralizadas tampoco puede implicar el desconocimiento de las disposiciones de la Constitución que otorgan a determinados organismos o entidades una fisonomía propia que impide que el legislador las califique como integrantes de ese género. Asimismo la definición de las entidades que tendrán la condición de descentralizadas no debe resultar abiertamente arbitraria y, en esa medida, no sería posible que ante organizaciones estatales sustancialmente idénticas y, por ello, sin ninguna diferencia esencial, se establezcan regímenes diferenciados.

5.3.1.3. Para este Tribunal, la Comisión Rectora de Regalías y los Órganos Colegiados de Administración y Decisión regionales no son del tipo de entidades a las que alude la incompatibilidad consagrada en el numeral 3 del artículo 180 de la Constitución.

En primer lugar, ni la Constitución ni la ley calificó esos organismos como entidades descentralizadas del orden nacional o territorial. Según se dejó dicho, el precedente de la Corte ha definido que esa calificación le corresponde al legislador a efectos no solo de precisar la naturaleza jurídica del organismo o entidad sino, al mismo tiempo, para activar todas las consecuencias que la Constitución prevé en caso de ser ello así y entre las que se encuentran la dispuesta en el numeral 3 del artículo 180.

En segundo lugar no es posible encuadrar los órganos antes mencionados entre aquellas entidades que en la actualidad la ley 489 de 1998 define como descentralizadas. El artículo 68 de la referida ley dispuso lo siguiente:

"Son entidades descentralizadas del orden nacional, los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales del Estado, las sociedades públicas y las sociedades de economía mixta, las superintendencias y las unidades administrativas especiales con personería jurídica, las empresas sociales del Estado, las empresas oficiales de servicios públicos y las demás entidades creadas por la ley o con su autorización, cuyo objeto principal sea el ejercicio de funciones administrativas, la prestación de servicios públicos o la realización de actividades industriales o comerciales con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio. Como órganos del Estado aun cuando gozan de autonomía administrativa están sujetas al control político y a la suprema dirección del órgano de la administración al cual están adscritas."

Los órganos a los que aluden los artículos 4 y 6 de la ley 1530 de 2012 no tienen los atributos de las entidades descentralizadas. En efecto (i) carecen de personería jurídica, (ii) no tienen patrimonio propio y, adicionalmente, (iii) no se encuentran sujetos al control político ni a la suprema dirección de un órgano de la administración, en tanto su diseño no incluye forma alguna de adscripción. Se trata entonces de órganos autónomos con participación de diferentes entidades, poderes y sectores que no se erigen -por esa razón- en entidades descentralizadas. Tal

autonomía hace posible que las decisiones puedan tomarse de manera independiente y atendiendo solo lo dispuesto en la Constitución y la Ley.

En tercer lugar, puede advertirse que resulta particularmente complejo pretender el encuadramiento de estos órganos en alguno de los tipos de entidades que en la actualidad se reconocen en el ordenamiento jurídico colombiano, no solo por la materia que constituye la razón para su creación sino, principalmente, por el hecho de que allí participan con poderes de decisión entidades territoriales dotadas de autonomía y, en algunos casos, entidades no integradas a ninguna de las ramas⁴¹.

Cabe indicar, finalmente, que los órganos estudiados no son tampoco instituciones que administren tributos. En efecto como lo ha señalado reiteradamente la jurisprudencia constitucional, las regalías no constituyen una forma de tributo⁴².

5.4. Conclusión del análisis del cargo.

5.4.1. Ahora bien, admitiendo solo en gracia de discusión que la Comisión Rectora de Regalías y los Órganos Colegiados de Administración y Decisión regionales pudiesen ser considerados como entidades oficiales descentralizadas, la Corte concluye que las expresiones demandadas no atribuyen a los Congresistas la condición de miembros de una junta o consejo directivo.

De una parte, no resulta posible afirmar que los integrantes de la comisión o de los órganos colegiados conformen una junta o consejo en el sentido en que ello ha sido definido por la ley y que presupone la existencia de una persona jurídica -o una institución adscrita a ella- que tiene, como una de sus instancias de administración, un órgano especializado para (i) adoptar las decisiones más importantes y (ii) cumplir funciones de asesoría y seguimiento a la gestión del representante de la persona jurídica.

De otra parte, la condición de miembro supone, entre otras cosas y según se señaló anteriormente, (i) una designación específica que atribuya tal condición así como (ii) la capacidad de participar efectivamente, en el seno de la junta o consejo, en la toma de decisiones. Pues bien, para la Corte los congresistas cuya participación en la Comisión Rectora y en los Órganos Colegiados de Administración y Decisión regionales se encuentra prevista, no fueron designados como miembros de tales organismos, sino únicamente como invitados permanentes tal y como se indica expresamente en los incisos de los que hacen parte las expresiones demandadas. Adicionalmente, aunque tales funcionarios cuentan con el derecho a formular sus opiniones, carecen de la facultad de expresar su voto en tales organismos y, en esa medida, no cuentan con la competencia para decidir propia de los miembros⁴³ de un organismo de esta naturaleza.

5.4.2. La ausencia de la facultad de votar se sigue, respecto de la Comisión Rectora, de lo expresamente señalado por el numeral 6 del artículo 4 de la ley 1530 de 2012 y, respecto de los Órganos Colegiados de Administración y Decisión regionales de lo dispuesto, entre otros, en el artículo 35 de la misma ley.

De conformidad con lo señalado esta Corte concluye que las disposiciones demandadas no desconocen el numeral 3 del artículo 180 de la Constitución.

6. Razón de la decisión.

6.1. Síntesis

6.1.1. Los artículos 4 y 6 de la ley 1530 de 2012 dispusieron la participación de senadores y representantes a la Cámara en la Comisión Rectora de Regalías y en los Órganos Colegiados de Administración y Decisión regionales. Esta participación ha sido cuestionada en la presente oportunidad al considerar que supone la infracción, por un lado, de los mandatos de separación funcional de los poderes públicos y de colaboración armónica entre los diversos órganos del Estado y, por otro, de la regla constitucional que prevé la prohibición de que los Congresistas sean miembros de juntas o consejos directivos de entidades oficiales descentralizadas.

6.1.2. La Constitución Política de 1991 ordena la distribución del poder público a partir del mandato de separación funcional, del mandato de existencia de controles recíprocos y del mandato de colaboración armónica. El predominio de la regulación constitucional en esta materia no se opone, sin embargo, a que el Congreso adopte normas que se ocupen de concretar los mandatos antes señalados. Para la evaluación de tal tipo de disposiciones, que debe estar orientada por la prohibición de cualquier invasión competencial, la Corte debe considerar: (1) no es posible que la ley le asigne a un órgano el ejercicio de funciones que resulten extrañas o incompatibles con la función constitucionalmente asignada; (2) a mayor extensión y precisión de la regulación constitucional respecto de las funciones a cargo de los diferentes órganos, menor será el margen de configuración del Legislador para atribuir otras; (3) no se encuentran autorizadas injerencias excesivas de determinados órganos en el funcionamiento de otros, como cuando implique la autorización para que un órgano asuma total o parcialmente las funciones que a otro le corresponden, o la disolución de las responsabilidades de un órgano mediante la fijación de competencias concurrentes no previstas en la Constitución.

6.1.3. El artículo 180.3 de la Constitución prevé una incompatibilidad cuya configuración exige la concurrencia de varias condiciones: (i) debe tratarse de una entidad oficial descentralizada; (ii) la participación en la entidad correspondiente debe ser en las juntas o consejos directivos; (iii) la participación en tales juntas o consejos debe ser en calidad de miembro. La condición de miembro implica que la participación del congresista debe (i) haber sido expresamente encargada, (ii) tener vocación de permanencia -aunque en la práctica llegue a resultar accidental u ocasional- y (iii) suponer la posibilidad de tomar parte en las decisiones del órgano correspondiente.

6.1.4. Esta prohibición se extiende a la participación de los congresistas como miembros en las juntas o consejos directivos de instituciones que administren tributos. Considerando que las regalías no tienen la condición de tributos, no se desconoce la prohibición de participación de los

Congresistas en instituciones que los administren.

6.2. Fundamento

6.2.1. La intervención de los congresistas en los referidos órganos puede considerarse compatible con los artículos 113 y 114 de la Constitución, si y solo si su participación en ellos no implica una competencia para la adopción de decisiones sino, únicamente, una habilitación para plantear sus opiniones u observaciones en los procesos de deliberación y votación que allí se despliegan. Conforme a ello el numeral 6 del artículo 4 de la ley 1530 de 2012, al prever la participación de congresistas en la Comisión Rectora de Regalías como invitados permanentes, con derecho a voz pero sin derecho a voto, resultan compatibles con la Constitución, específicamente con los artículos 113 y 114. A igual conclusión se arriba en el caso de los Órganos Colegiados de Administración y Decisión regionales en atención a lo dispuesto, entre otros, en el artículo 35 de la misma ley.

6.2.2. Las normas que prevén la participación de los Congresistas en la Comisión Rectora de Regalías y en los órganos Colegiados de Administración y Decisión regionales no desconocen el numeral 3 del artículo 180 de la Constitución dado que tales órganos no ostentan la condición de entidades oficiales descentralizadas, y que la participación de los congresistas no implica su condición de miembros porque no fueron expresamente designados como tales y carecen de la facultad de votar.

III. 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:

Primero.- Declarar EXEQUIBLE el numeral 6 del artículo 4 de la ley 1530 de 2012, por los cargos analizados.

Segundo.- Declarar EXEQUIBLE la expresión “*Asistirán a los Órganos Colegiados de Administración y Decisión regionales en calidad de invitados permanentes dos Senadores que hayan obtenido más del 40% de su votación en el respectivo departamento y dos Representantes a la Cámara. Esta representación se rotará cada año.*” del artículo 6 de la ley 1530 de 2012, por los cargos analizados.

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

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Presidente

MARIA VICTORIA CALLE CORREA

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

Magistrada

Magistrado

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

GABRIEL EDUARDO MENDOZA M.

Magistrado

Magistrado

NILSON ELÍAS PINILLA PINILLA

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

Magistrado

Ausente con permiso

ALEXEI JULIO ESTRADA

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado (E)

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

NOTAS DE PIE DE PÁGINA

¹ En desarrollo de ello el numeral 8 del artículo 2, al referirse a los objetivos del Sistema General de Regalías, establece. “(...) Incentivar o propiciar la inversión en la restauración social y económica de los territorios donde se desarrollen actividades de exploración y explotación de recursos naturales no renovables, así como en la protección y recuperación ambiental, sin perjuicio de la responsabilidad ambiental que le asiste a las empresas que adelantan dichas actividades, en virtud de la cual deben adelantar acciones de conservación y recuperación ambiental en los territorios en los que se lleven a cabo tales actividades.”

² De la asignación de estos recursos se ocupó el artículo 154 de la ley 1530 de 2012. Allí se dispone: “En desarrollo del artículo 331 de la Constitución Política, se asignará el 0.5% de los ingresos del Sistema General de Regalías para proyectos de inversión de los municipios ribereños del Río Grande de la Magdalena, incluidos, los del Canal del Dique. Estos recursos serán canalizados a través de la Corporación Autónoma Regional del Río Grande de la Magdalena. // Para estos efectos, el presupuesto del Sistema General de Regalías deberá acompañarse de un anexo indicativo en el que se presenten los proyectos de inversión de que trata el inciso anterior. // La Corporación Autónoma Regional del Río Grande de la Magdalena, semestralmente presentará a la subcomisión de la Comisión Quinta de Cámara y Senado que se integre para el efecto, un informe detallado sobre los proyectos a ejecutar y los que se encuentren en ejecución o se hayan ejecutado.”

³ En esa dirección el artículo 27 de la ley establece que esos órganos serán los encargados de viabilizar y aprobar los recursos que se financiaran con cargo a los recursos del Sistema General de Regalías.

⁴ Con excepción del Fondo de Ciencia y Tecnología en el que no participan en la votación autoridades municipales y distritales sino los representantes de las Universidades.

⁵ Al incorporar el criterio de sostenibilidad fiscal como criterio de la intervención del Estado en la Economía prescribe: “*La sostenibilidad fiscal debe orientar a las Ramas y Órganos del Poder Público, dentro de sus competencias, en un marco de colaboración armónica.*”

⁶ La Corte ha destacado esta diferencia al comparar el modelo de colaboración armónica establecido en la reforma constitucional que introdujo el acto legislativo 1 de 1936 y el actual texto del artículo 113 de la Constitución. En aquel acto legislativo se decía (i) que eran órganos del poder público el legislativo, el ejecutivo y el judicial, (ii) que eran limitados, (iii) que tenían funciones separadas y (iv) que colaboraban armónicamente en la realización de los fines del Estado.

⁷ Entre tales decisiones se encuentran, además de otras, las sentencias C-179 de 1994, C-212 de 1994, C-229 de 1995, C-283 de 1995, C-497 de 1995, C-592 de 1995, C-310 de 1996, C-350 de 1997, C-743 de 1998, C-1493 de 2000, C/1506 de 2000, C-251 de 2002, C-977 de 2002 y C-605 de 2006.

⁸ Sentencia C-251 de 2002.

⁹ Sentencia C-212 de 1994

¹⁰ Sentencia C-977 de 2002

¹¹ Sentencia C-497 de 1995.

¹² En el auto A385 de 2010 sostuvo: “Con fundamento en el principio de colaboración armónica y con el pleno respeto del principio de separación de funciones de las ramas del poder público, la Corte intervino en la política pública de atención integral de la población víctima de desplazamiento forzado interno, no para ordenar un gasto no presupuestado, o para modificar una programación presupuestal definida por el legislador, o para delinear la política pública, o definir nuevas prioridades, o diseñar una política distinta a la establecida por el legislador, sino para “*asegurar que el deber de protección efectiva de los derechos de todos los residentes del territorio nacional, sea cumplido y los compromisos definidos para tal protección sean realizados con seriedad, transparencia y eficacia,*” (...”).

¹³ Sentencia C-212 de 1994

¹⁴ Sobre ello la sentencia C-037 de 1996 expresó que “(...) la participación del ministro de Justicia, prevista en el último inciso de la disposición que se revisa, debe entenderse dentro del marco de la colaboración armónica entre las ramas del poder, la cual en momento alguno puede condicionar o determinar las decisiones que la Comisión o cualquier otro órgano de la rama judicial deba adoptar sobre asuntos de carácter presupuestal o relativos al plan de desarrollo.”

¹⁵ C-251 de 2002. Dijo: “Todo lo anterior muestra que por tratarse de un régimen configurado por el Constituyente de 1991, está vedado al legislador hacer nuevas exigencias en cuanto a la función de informar al Gobierno Nacional sobre las investigaciones que se estén adelantando, so pena de vulnerar los artículos 113, 228 y 251-5 de la Constitución, como efectivamente ocurre en el caso del artículo 25 de la ley 684 de 2001.

¹⁶ Sentencia C-179 de 1994.

¹⁷ En la sentencia C-283 de 1995 indicó esta Corte: “No puede desconocerse, por otra parte, que en el ejercicio de las funciones públicas, si bien la Constitución ha establecido el criterio general de la separación, que reserva a cada rama una órbita de atribuciones en la que no pueden inmiscuirse las demás, ella misma ha señalado que todas colaboran armónicamente para la realización de los fines del Estado (Artículo 113 C.P.).”

¹⁸ Sentencia C-605 de 2006. Precisó esta Corporación: “El caso previsto en el artículo 382 del C.P. es ejemplo viviente de esa colaboración, pues mientras el Congreso, como órgano capital de la Rama Legislativa, diseña los elementos estructurales del tipo penal de tráfico de estupefacientes, el Ejecutivo, en aprovechamiento de su ventaja de inmediación con el fenómeno delictivo, complementa la voluntad legislativa mediante la enumeración de las sustancias que podrían tomar el lugar de uno de los elementos del delito.”

¹⁹ Estimó, en todo caso que la existencia de la Comisión no era en si misma inconstitucional dado que podía considerarse como un mecanismo adicional tendiente a reforzar el poder de control político que incumbe al Congreso sobre el gobierno y la administración. (Art. 114 C.P.).

²⁰ Sentencia C-069 de 1994.

²¹ Sentencia C-037 de 1996

²² Sentencia C-836 de 2001. Según la Corte, de acuerdo con el principio de colaboración armónica reconocido en el artículo 113 de la Carta “la creación del derecho en nuestro sistema jurídico es una labor compartida en la cual participan diversos órganos estatales, que en el ejercicio de sus funciones están limitados por una serie de condicionamientos materiales”.

²³ Sentencias C-221 de 1997 y C-743 de 1998. Señaló en esta última ocasión “En su concepto, ciertamente, esta modalidad de actuación es expresión prística del deber de colaboración que la actual Carta Política, hace extensivo a los órganos autónomos y, que por ende, también se predica de la Corte Constitucional respecto del Ministerio Público.”

²⁴ Sentencia C-350 de 1997.

²⁵ Sentencia C-310 de 1996.

²⁶ Sentencia C-592 de 1995. Advirtió en esa oportunidad: “Por último, del deber genérico de colaboración armónica entre los diferentes órganos del Estado, en concordancia con las normas constitucionales en materia de presupuesto (Título XII, Capítulo 3 de la Carta Política), se deduce el deber específico de la Contraloría de contribuir a la presentación unificada del proyecto de presupuesto nacional dentro del término constitucional respectivo, para su estudio y aprobación global por parte del Congreso de la República.” Concluyó la Corte que esa obligación (...) por sí sola no conduce al recorte o afectación de la autonomía e independencia de este órgano de control.”

²⁷ Sentencia C-977 de 2002. En ese marco la Corte señaló que “La Procuraduría General es uno de tales órganos que gozan de autonomía constitucional y sus funciones preventivas son una materialización de este principio de colaboración armónica que busca evitar que otra rama u órgano incurra en una vulneración del ordenamiento jurídico o genere un detrimento patrimonial.”

²⁸ Sentencia C-1506 de 2000. En ella precisó que “la disposición que se examina consagra una forma especial de colaboración entre organismos públicos, y constituye un desarrollo del artículo 113 de la Carta (...)"

²⁹ Sentencia C-1493 de 2000. A esa conclusión arribó advirtiendo que “la colaboración armónica de las ramas del poder público no tiene el alcance de vaciar la competencia constitucional asignada a cada uno de los diferentes órganos del Estado, en este caso al Congreso de la República y al Procurador.”

³⁰ Sentencia C-222 de 1995. Según la Corte una atribución de destitución de esa naturaleza solo sería compatible con el principio de colaboración armónica cuando se refiera a aquellas materias en las que el Presidente o los Gobernadores actúen como superiores jerárquicos o cuando se trate de eventos que no interfieran con el poder de vigilancia a cargo de la Procuraduría.

³¹ En la sentencia C-134 de 1999 sostuvo este Tribunal que los miembros de la Asamblea Nacional Constituyente “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.”

³² Sentencia C-349 de 1994.

³³ En esa dirección, por ejemplo, la sentencia C-134 de 1999 señaló que “(...) 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.”

³⁴ En el informe ponencia relativo al Estatuto del Congresista presentado en la Asamblea Nacional Constituyente y publicado en la Gaceta Constitucional de 1991 se advierte que “el congresista debe ser alguien que dedique de manera real su plena capacidad de producción intelectual y su tiempo a las labores del parlamento”

³⁵ Sentencia C-497 de 1994

³⁶ Sentencia C-134 de 1999

³⁷ Sentencia C-617 de 1999. Sobre ello en la sentencia C-497 de 1994 había dicho la Corte: “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.”

³⁸ Así lo señaló la sentencia C-617 de 1999.

³⁹ Pueden citarse las sentencias C-992 de 2006, C-691 de 2007 y C-722 de 2007

⁴⁰ Este enunciado jurisprudencial de límites fue reiterado por la Corte en la sentencia C-722 de 2007.

⁴¹ Esta conformación hace entonces también inviable la calificación de este tipo de órganos como consejos superiores de la administración. Dichos Consejos hacen parte del sector central de la rama ejecutiva del orden nacional según lo prevé el literal c) del numeral 1 del artículo 38 de la ley 489 de 1998.

⁴² En esa dirección se encuentran las sentencias C-221 de 1997 C-669 de 2002 y C-1071 de 2003.

⁴³ El atributo del derecho a votar como una condición esencial de los miembros de un órgano colegiado puede entenderse compatible con la Constitución en tanto en ella se usa esta expresión para referirse a los integrantes de un órgano y que, en tal condición, tienen la facultad de adoptar las decisiones que a ese órgano le corresponden. Así por ejemplo el artículo 133 de la Constitución indica el voto de los miembros de cuerpos colegiados de elección directa será nominal y público, excepto en los casos que determine la ley. Esta expresión también es empleada para referirse a los Magistrados de la Corte Constitucional y del Consejo Superior de la Judicatura, a los integrantes del Consejo Nacional Electoral y de la Junta Directiva del Banco de la República. También se utiliza para hacer referencia a los Diputados y Concejales.

Fecha y hora de creación: 2026-02-02 00:07:12