C-082-96

Sentencia No. C-082/96

INHABILIDADES DE DELEGADOS DEL DIPUTADO/INHABILIDADES DE DELEGADOS DEL CONCEJAL

El fundamento de la restricción para acceder a los órganos de gestión de las entidades descentralizadas por parte de diputados y concejales, o de sus delegados, no es exclusivamente el artículo 292 de la Constitución. La facultad de fijar condiciones razonables para el desempeño de la función pública emana de la cláusula general de competencia que permite al Legislador "expedir las leyes que regirán el ejercicio de las funciones públicas y la prestación de los servicios públicos", entre otros propósitos, con miras a la realización de los principios de moralidad, eficacia e imparcialidad que deben regir el desempeño de la función administrativa. La extensión legal de la restricción para participar en el órgano de gestión de las entidades descentralizadas a los delegados de los diputados y concejales preserva la finalidad del artículo 292 de la C.P., puesto que impide que la inhabilidad constitucional se convierta en algo inocuo, mediante la actuación de éstos, a través de sus delegados, en las referidas juntas directivas.

LEY-Unidad de materia

La norma que restringe el acceso de los delegados de diputados y concejales a las juntas directivas de las entidades descentralizadas, guarda relación o conexidad directa con el estatuto anticorrupción (L. 190 de 1995). La ley busca evitar la concentración de poder y la fusión de intereses personales y públicos, así como preservar el principio de separación de funciones, básico para el control del ejercicio del poder público.

PRINCIPIOS DE MORALIDAD, EFICACIA E IMPARCIALIDAD DE LA FUNCION PUBLICA/AUTONOMIA DE ENTIDADES TERRITORIALES/INHABILIDADES-Competencia del legislador/FUNCION PUBLICA

La regulación del ejercicio de la función pública es materia reservada a la ley. A la luz de estos preceptos constitucionales, en principio, el establecimiento de restricciones legales a los delegados de diputados y concejales para acceder a las juntas directivas de las entidades

descentralizadas departamentales y municipales, está plenamente justificado. Las medidas adoptadas por la ley para asegurar la moralidad de la gestión administrativa del Estado y para librar la función pública de la corrupción, no son incompatibles con el ejercicio de la autonomía de las entidades territoriales.

FUNCION ADMINISTRATIVA-Es indelegable/ASAMBLEA DEPARTAMENTAL-Control político/CONCEJO MUNICIPAL-Control político

Las Asambleas Departamentales y los Concejos Municipales tienen a su cargo, entre otras funciones, el control político sobre la gestión gubernamental. A unas y otros corresponde reglamentar el ejercicio de las funciones y la prestación de los servicios públicos. El Constituyente separó estrictamente las funciones del control político y de administración o gestión pública. Sólo excepcionalmente, las corporaciones administrativas pueden autorizar, pro tempore, al jefe del gobierno departamental o local, el ejercicio de precisas funciones de las que les corresponden. Lo que no pueden hacer las Asambleas y Concejos es delegar funciones que no tienen, a saber, la función administrativa o de gestión, por vía de la designación de delegados en las juntas directivas de las entidades descentralizadas.

INHABILIDADES DE DELEGADOS DE DIPUTADOS/INHABILIDADES DE DELEGADOS DE CONCEJALES/PRINCIPIO DE SEPARACION DE FUNCIONES ENTRE ORGANOS DEL ESTADO-Desconocimiento

La representación de las Asambleas o Concejos, por intermedio de delegados, en las juntas directivas de las entidades descentralizadas, desconoce la garantía institucional de la separación de funciones entre los órganos del Estado. La gestión administrativa sólo puede ser efectivamente controlada por un órgano autónomo e independiente, cuyas funciones no se confundan con la dirección de las entidades públicas sobre las que ejerce control político. En este sentido, la Ley 190 de 1995 sólo viene a adoptar, en la práctica, un mecanismo de regulación del ejercicio de la función pública que garantiza la independencia de los órganos administrativos y el control político de los entes corporativos de elección popular, sin sacrificar la autonomía político administrativa de las entidades territoriales. La distribución específica de funciones llevada a cabo por el mismo Constituyente, impide a la Asamblea y al Concejo inmiscuirse en la órbita de los demás órganos territoriales.

Ref.: Expediente Nº D-1055-1057 (Acumulados)

Actores: Rafael Enrique Figueroa Gómez y Gildardo Vásquez González

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 52 (parcial) de la Ley 190 de 1995 "Por la cual se dictan normas tendientes a preservar la moralidad en la administración pública y se fijan disposiciones con el fin de erradicar la corrupción administrativa".

Magistrado Ponente:

Dr. EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Santa Fe de Bogotá, D.C., Febrero veintinueve (29) de mil novecientos noventa y seis (1996)

Aprobado por Acta Nº 12

La Sala Plena de la Corte Constitucional integrada por su Presidente José Gregorio Hernández Galindo y por los Magistrados Jorge Arango Mejía, Antonio Barrera Carbonell, Eduardo Cifuentes Muñoz, Carlos Gaviria Díaz, Hernando Herrera Vergara, Alejandro Martínez Caballero, Fabio Morón Díaz y Vladimiro Naranjo Mesa

EN NOMBRE DEL PUEBLO

Y

POR MANDATO DE LA CONSTITUCION

Ha pronunciado la siguiente

SENTENCIA

En el proceso de constitucionalidad del artículo 52 (parcial) de la Ley 190 de 1995 "Por la cual se dictan normas tendientes a preservar la moralidad en la administración pública y se fijan disposiciones con el fin de erradicar la corrupción administrativa".

I. TEXTO DE LA NORMA DEMANDADA

Ley 190 de 1995

(junio 6)

“Por la cual se dictan normas tendientes a preservar la moralidad en la administración pública y se fijan disposiciones con el fin de erradicar la corrupción administrativa”

El Congreso de Colombia

Decreta:

(…)

“Artículo 52. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 292 de la Constitución Política, ni los Diputados, ni los concejales, ni sus parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad y único civil, ni sus delegados, podrán formar parte de las juntas directivas de las entidades descentralizadas del respectivo departamento, distrito o municipio.

“Conforme el artículo 292 de la Constitución Política, no podrán ser designados funcionarios de la correspondiente entidad territorial los cónyuges o compañeros permanentes de los diputados y concejales, ni sus parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, primero de afinidad o único civil”.

(Se subraya la parte demandada)

II. ANTECEDENTES

1. El Congreso de la República expidió la Ley 190 de 1995, publicada en el Diario Oficial N° 41878 de junio 6 de 1995.

2. Los ciudadanos Rafael Enrique Figueroa Gómez y Gildardo Vásquez González, por separado, demandaron el artículo 52 (parcial) de la Ley 190 de 1995, por considerarlo violatorio de los artículos 1, 158, 287-2, 292, 298, 300-7 y 313-6 de la Constitución Política. La Sala Plena de la Corte, mediante auto de agosto 9 de 1995 decidió acumular los dos procesos, radicados bajo los números D-1055 y D-1057.

3. El Ministerio de Justicia y del Derecho presentó memorial en el que solicita a la Corporación declarar exequible la norma parcialmente acusada. El Procurador General de la

Nación rindió concepto en favor de la constitucionalidad del artículo 52 de la Ley 190 de 1995.

III. ARGUMENTOS DE LA DEMANDA

El inciso 1º del artículo 292 de la Constitución prohibe que los diputados o concejales, y sus parientes dentro del grado que determine la ley, formen parte de las juntas directivas de las entidades descentralizadas del respectivo departamento, distrito o municipio, pero no impide la representación de las Asambleas en las Juntas Directivas.

El Legislador sólo está facultado para establecer el grado de parentesco de los familiares que, como los diputados y concejales, no pueden formar parte de las juntas directivas de las entidades descentralizadas seccionales. Dicha facultad fue desarrollada, agotando la reglamentación del artículo 292 de la C.P., mediante la Ley 190 de 1995, la cual dispuso que "ni sus parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad y único civil" podrían integrar las susodichas juntas.

El artículo 292 de la Constitución no extiende las inhabilidades a los delegados o representantes de las Asambleas y Concejos. En consecuencia, al hacerlo, la ley viola la Constitución. El legislador excedió el postulado del artículo 292 de la Carta Política al agregarle la frase "y sus delegados", modificando la norma superior y cambiando el sentido teleológico que el Constituyente previó.

Segundo cargo: Violación de los artículos 1, 287 numeral 2º, 298, 300 numeral 7º y 313 numeral 6º de la Constitución (Principio de autonomía de las entidades territoriales)

La norma acusada vulnera la autonomía que la Constitución reconoce a las entidades territoriales para el manejo de sus intereses y el ejercicio de sus competencias, según lo establecido en los artículos 1, 287 numeral 2º y 298 de la Constitución. Con la eliminación de la representación o delegación de las Corporaciones administrativas departamentales y municipales en las juntas directivas de los establecimientos descentralizados, la ley inhibe el ejercicio de las competencias que les corresponden.

No es lógico que las Asambleas Departamentales y los Concejos Municipales tengan competencia para crear entidades descentralizadas (CP arts. 300 numeral 7 y 313 numeral

6), pero que no puedan tener delegados o representantes ante sus juntas directivas, a cuyo cargo está su dirección, administración y control.

El Decreto Ley 1222 de 1986 dispone que las Asambleas tendrán representantes en las juntas o consejos directivos de los establecimientos públicos y empresas industriales y comerciales del orden departamental, los cuales no podrán ser más de la mitad del total de sus miembros. Esta estructura refleja la autonomía administrativa y permite ejercer el control político que corresponde a las corporaciones de elección popular en un Estado social de derecho, el que desaparecería con la norma legal demandada.

Se transgreden los artículos 300 numeral 7 y 313 numeral 6 de la Constitución cuando el legislador ejerce ilegítimamente las facultades reservadas a las Asambleas Departamentales y a los Concejos Municipales, entre ellas las de determinar la estructura de la administración departamental o municipal, crear los establecimientos públicos y empresas industriales y comerciales del departamento o municipio, y disponer la estructura y composición de los órganos de dirección y administración de los mismos mediante el nombramiento de representantes o delegados.

Tercer cargo: Violación del artículo 158 de la Constitución Política (Principio de unidad de materia)

La exclusión de los delegados o representantes de las corporaciones públicas de las entidades territoriales en las juntas directivas de las entidades descentralizadas, no constituye motivo para preservar la moralidad de la administración pública o para erradicar la corrupción administrativa (materia de la ley 190 de 1995). Por el contrario, la presencia de dichos delegados permite ejercer un control político sobre el gerente de origen gubernamental y sobre la política que éste debe desarrollar.

IV. INTERVENCIONES

El Ministerio de Justicia y del Derecho, por intermedio de apoderado, defiende la constitucionalidad de la norma impugnada. Los siguientes son los argumentos en que apoya su defensa.

La multiplicidad y diversidad de funciones en cabeza del Estado moderno ha llevado al

constituyente y al legislador a regular el acceso y permanencia en la administración pública, con el ánimo de moralizar, distribuir y vigilar la gestión pública, mediante controles que garanticen su transparencia.

Un mecanismo importante de la política de moralización de la función pública son las incompatibilidades e inhabilidades para desempeñar ciertos cargos, o sea aquellas restricciones sobre gestiones, funciones o actividades que no pueden ejercerse simultáneamente con el cargo, lo mismo que los impedimentos para acceder o permanecer en él.

Si bien la inhabilidad comporta una limitación del derecho al trabajo público, ésta se justifica por la prevalencia del interés general de satisfacer las necesidades de la colectividad.

"El legislador está perfectamente facultado para introducir causales que restrinjan el ingreso a la función pública (CP arts. 150-23, 293), siempre y cuando dichas circunstancias obedezcan a un móvil congruente con la finalidad social que el Estado persigue con las inhabilidades".

La descentralización administrativa por servicios es una respuesta oportuna y especializada a las necesidades de un sector o un territorio, a través de entidades descentralizadas.

La creación de las entidades descentralizadas (decisión política), debe diferenciarse de la administración de las mismas (decisión de gestión). Esta última debe estar exenta de intromisiones políticas que atenten contra la autonomía administrativa, aspecto de la esencia de las entidades descentralizadas por servicios.

La elección de los miembros de las juntas directivas de las entidades descentralizadas – que compete al Congreso a nivel nacional (CP art. 150-7), a la Asamblea Departamental a nivel seccional (CP art. 300-7) y al Concejo Municipal a nivel local (CP art. 313-6) -, refleja el grado de su autonomía, "la cual puede ser modulada por el legislador dentro del ámbito general de competencia para regular la estructura administrativa".

V. CONCEPTO DEL MINISTERIO PUBLICO

El Procurador General de la República sustenta su concepto de exequibilidad de la norma parcialmente demandada en las siguientes razones:

La norma demandada no prohibe la representación de las Asambleas ni de los Concejos Municipales en las juntas directivas de las entidades descentralizadas del orden departamental y municipal. La prohibición no va dirigida a diputados y concejales corporativamente hablando, ni tal interpretación resulta del texto constitucional. Los sujetos de la previsión legal, y de la norma constitucional, son "los diputados y concejales".

La prohibición legislativa para diputados y concejales de formar parte en las juntas directivas de las entidades descentralizadas, y la de no permitir la representación personal de éstos en las mencionadas juntas, se inspiran en iguales razones. La proscripción constitucional plasmada en el artículo 292 de la Constitución para los diputados y concejales es una extensión de la prevista por el artículo 180-3 ibídem., que prohibe a los congresistas "ser miembros de juntas o consejos directivos de entidades descentralizadas de cualquier nivel o de instituciones que administren tributos"1.

Los propósitos del constituyente en materia de prohibiciones para los servidores elegidos por voto popular – entre ellos la proscripción de prácticas de nepotismo y la guarda de intereses colectivos -, se verían desconocidos "si los diputados y concejales pudiesen participar en las juntas directivas de las entidades descentralizadas de los órdenes departamental y municipal, por intermedio de sus delegados".

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

Precisión sobre el alcance lingüístico de la norma acusada

1. El Procurador General de la República interpreta el artículo 52 de la Ley 190 de 1995, en el sentido de que la restricción de formar parte de las juntas directivas de las entidades descentralizadas sólo se aplica a los delegados de los diputados y concejales. A su juicio, la norma no proscribe la participación de las corporaciones territoriales – Asambleas y Concejos – en las referidas juntas por intermedio de los delegados, prohibición que se circunscribe a los diputados y concejales, individualmente considerados.

Para efectos de precisar el sentido de la norma acusada, el concepto fiscal distingue a los diputados y concejales, como personas individuales, que vendrían a ser, junto con sus delegados, los sujetos de la prohibición constitucional y legal, y los diputados y concejales, en sentido corporativo, a los cuales no sería extensible la prohibición legal. Bajo este

enfoque, las Asambleas Departamentales o los Concejos Municipales podrían nombrar delegados o representantes en calidad de miembros de los cuadros de dirección de las entidades descentralizadas.

La Corte no comparte la interpretación de la norma acusada que propone el Jefe del Ministerio Público. La distinción entre diputados y concejales, unas veces como individuos y otras como miembros de una corporación, carece de fundamento válido tratándose de los alcances de la prohibición legal. El desempeño del cargo de diputado o concejal supone el ejercicio colegiado de funciones propias, las cuales se materializan en decisiones corporativas. Carece de sentido prohibir a los diputados y concejales que nombren, en forma individual, delegados o representantes personales, cuando sólo tendrían competencia para designarlos al actuar como miembros de la respectiva corporación. La prohibición se aplica a todos los diputados y a todos los concejales, esto es, a las Asambleas y a los Concejos que ellos mismos conforman.

Cargo por violación del artículo 292 de la Constitución

2. Exponen los demandantes que la norma legal modifica el artículo 292 de la Constitución, so pretexto de desarrollarlo, al extender la prohibición constitucional en él contenida a hipótesis no previstas en la Carta Fundamental. La competencia del legislador se limitaría a determinar los grados de parentesco cobijados por la prohibición. En consecuencia, el Legislador se habría extralimitado, violando la norma matriz, al extender a los delegados de los diputados y concejales la imposibilidad de formar parte de las juntas directivas de las entidades descentralizadas.

Los actores parten de una premisa incorrecta. El fundamento de la restricción para acceder a los órganos de gestión de las entidades descentralizadas por parte de diputados y concejales, o de sus delegados, no es exclusivamente el artículo 292 de la Constitución. La facultad de fijar condiciones razonables para el desempeño de la función pública emana de la cláusula general de competencia que permite al Legislador “expedir las leyes que regirán el ejercicio de las funciones públicas y la prestación de los servicios públicos” (CP art. 150-23), entre otros propósitos, con miras a la realización de los principios de moralidad, eficacia e imparcialidad que deben regir el desempeño de la función administrativa (CP art. 209).

3. La extensión legal de la restricción para participar en el órgano de gestión de las entidades

descentralizadas a los delegados de los diputados y concejales preserva la finalidad del artículo 292 de la C.P., puesto que impide que la inhabilidad constitucional se convierta en algo inocuo, mediante la actuación de éstos, a través de sus delegados, en las referidas juntas directivas. A fortiori, si la inhabilidad del artículo 292 de la Constitución se refiere a los diputados y concejales, ella es predicable igualmente de las personas que actúan a nombre de los primeros, en virtud de la delegación de determinadas competencias o funciones, o con fundamento en un mandato conferido para que se ejerza una representación. Ambos casos, no obstante, suponen la existencia de una función propia que se puede delegar, aspecto este que se analizará más adelante.

Por lo expuesto, no prospera el cargo sobre la supuesta vulneración del artículo 292 de la Constitución Política.

Cargo por violación del artículo 158 de la Constitución

4. El demandante Figueroa Gómez aduce que la norma acusada viola el principio de unidad de materia consagrado en el artículo 158 de la Constitución, puesto que no guarda relación o conexidad con el contenido de la Ley 190 de 1995. Sostiene que la exclusión de los delegados o representantes de las corporaciones públicas en las juntas directivas de las entidades descentralizadas no contribuye a erradicar la corrupción administrativa. Por el contrario, su presencia en las mismas permite ejercer el control político sobre el gerente de origen gubernamental, posibilidad que se ve truncada por la norma demandada.

La Ley 190 de 1995 busca preservar la moralidad de la administración pública y erradicar la corrupción administrativa. Uno de los medios escogidos para alcanzar esta finalidad lo constituye la extensión de la inhabilidad de los diputados y concejales a sus delegados. Los artículos 180-3 y 292 de la Constitución Política, al establecer ciertas inhabilidades, pretenden garantizar la moralidad de la función pública, mediante mecanismos que eviten la fusión de intereses personales con los intereses generales, seccionales o locales. La ley "anticorrupción" desarrolla y complementa tales mecanismos, de los cuales hace parte el artículo 52 acusado.

Según el demandante, la exclusión de los delegados o representantes de las corporaciones públicas, no preserva la moralidad de la administración pero sí afecta el ejercicio del control político que deben ejercer las Asambleas y Concejos. Se cuestiona aquí la eficacia y la validez

del medio escogido por el Legislador, lo cual no constituye un argumento que sirva para demostrar la presunta vulneración del principio de unidad de materia (CP art. 158). La norma que restringe el acceso de los delegados de diputados y concejales a las juntas directivas de las entidades descentralizadas (art. 52), guarda relación o conexidad directa con el estatuto anticorrupción (L. 190 de 1995). La ley busca evitar la concentración de poder y la fusión de intereses personales y públicos, así como preservar el principio de separación de funciones, básico para el control del ejercicio del poder público.

Cargos por violación de los artículos 1º, 287-2, 298, 300-7 y 313-6 de la Constitución Política

5. Para los demandantes, la intervención legislativa, en materia de integración de las juntas directivas de las entidades descentralizadas, es violatoria del principio de autonomía de las entidades territoriales (CP arts. 1, 287-2 y 298), a la vez que usurpa competencias de las corporaciones departamentales y municipales. Por su parte, el Ministerio de Justicia y del Derecho y la Procuraduría General de la Nación defienden la precedencia de la competencia legislativa para regular la estructura de administración, determinar las condiciones de ingreso a la función pública y dictar las políticas de desarrollo de la función administrativa, basadas en los principios de moralidad, eficacia e imparcialidad, entre otros.

La demanda plantea un conflicto entre los principios de moralidad, eficacia e imparcialidad de la función administrativa (CP art. 209) y el principio de autonomía de las entidades territoriales (CP arts. 1, 287-3, 298, 300-7 y 313-6). El problema jurídico que debe resolver la Corte se resume así: ¿ Puede el Legislador, en ejercicio de las facultades constitucionales para el desarrollo de la función pública y con fundamento en los principios de moralidad, eficacia e imparcialidad, extender la inhabilidad del artículo 292 de la Carta a los delegados de los diputados y concejales, teniendo en cuenta la autonomía que la Constitución reconoce a las entidades territoriales en materia de estructura de la administración seccional y local?

6. El Constituyente de 1991 buscó la moralización de la administración pública mediante la adopción de reglas para el acceso y ejercicio de la función pública. Entre otras medidas, amplió el régimen de inhabilidades e incompatibilidades de los funcionarios públicos. Actualmente, los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad orientan el desarrollo de la función administrativa (CP art. 209). De

otra parte, la regulación del ejercicio de la función pública es materia reservada a la ley (CP art. 150-23). A la luz de estos preceptos constitucionales, en principio, el establecimiento de restricciones legales a los delegados de diputados y concejales para acceder a las juntas directivas de las entidades descentralizadas departamentales y municipales, está plenamente justificado.

7. ¿Cuál es el alcance de la reserva legal en materia de regulación del ejercicio de la función pública, en relación con las competencias de las entidades territoriales para determinar la estructura de la administración departamental y municipal?

La ley puede introducir requisitos para el acceso a la función pública (CP art. 150-23), tendentes a realizar los principios de moralidad, eficacia e imparcialidad que, entre otros, guían el desarrollo de la función administrativa (CP art. 209), siempre y cuando la reglamentación legal no desconozca el núcleo esencial de los derechos de autonomía político-administrativa que la Constitución reconoce a las entidades territoriales. Las medidas adoptadas por la ley para asegurar la moralidad de la gestión administrativa del Estado y para librar la función pública de la corrupción, no son incompatibles con el ejercicio de la autonomía de las entidades territoriales.

Separación de funciones como garantía institucional. Optimización del control político sobre la gestión pública

8. En principio, ni las Asambleas ni los Concejos, ejercen funciones de gestión ni prestan directamente servicios públicos. La Constitución y la ley prohiben a sus integrantes formar parte de las juntas directivas de las entidades descentralizadas. Se debate si esta prohibición cobija a los delegados de los diputados y concejales, y si al hacerlo quebranta la autonomía de las entidades territoriales.

Las Asambleas Departamentales y los Concejos Municipales tienen a su cargo, entre otras funciones, el control político sobre la gestión gubernamental. A unas y otros corresponde reglamentar el ejercicio de las funciones y la prestación de los servicios públicos (C.P., arts. 300-1 y 313-1). El Constituyente separó estrictamente las funciones del control político y de administración o gestión pública (C.P., art. 292). Sólo excepcionalmente, las corporaciones administrativas pueden autorizar, pro tempore, al jefe del gobierno departamental o local, el ejercicio de precisas funciones de las que les corresponden (C.P., arts. 300-9 y 313-3). Lo que

no pueden hacer las Asambleas y Concejos es delegar funciones que no tienen, a saber, la función administrativa o de gestión, por vía de la designación de delegados en las juntas directivas de las entidades descentralizadas.

9. La separación de las funciones administrativa y de control político constituye una garantía institucional para el cumplimiento efectivo de los fines del Estado (C.P., arts. 113 y 2).

En efecto, el artículo 113 de la Constitución Política entroniza la separación de funciones como uno de los principios medulares de la organización del Estado. Este principio es un corolario del Estado de Derecho. La atribución de funciones a diferentes órganos, autónomos e independientes entre sí, busca evitar la concentración de poder político en una persona (dictador, monarca) o en una institución (junta, comité o partido). Como afirmara lord Acton, "el poder tiende a corromper y el poder absoluto tiende a corromperse absolutamente". Sólo la restricción o limitación en el ejercicio del poder político permite superar el peligro inherente a un gobierno de hombres y no de leyes.

En el sistema constitucional colombiano, el diseño y la formulación de los planes y programas de desarrollo económico y social corresponde a instancias legislativas (C.P., art. 150-3) y administrativas (C.P., arts. 300-3 y 313-2). La ejecución de las políticas está a cargo de las autoridades gubernamentales (C.P., arts. 189-11, 305-2 y 315-3). El control político del gobierno se radica en el Congreso, pero también en las Asambleas Departamentales y en los Concejos Municipales, en su calidad de órganos elegidos popularmente. La atribución de diferentes funciones públicas a diversos órganos permite un ejercicio eficaz del control político sobre la actividad estatal, con miras a garantizar el cumplimiento de los fines sociales del Estado (C.P., art. 2). Los órganos del Estado ejercen sus funciones en forma independiente y bajo su propia responsabilidad, pero colaboran armónicamente para la realización de sus fines (C.P., art. 113). La distribución del poder entre varios órganos significa su limitación y control mediante un sistema de pesos y contrapesos, que permiten hacer realidad la responsabilidad política de los titulares del poder.

La separación de funciones representa, por lo tanto, una garantía institucional para el correcto funcionamiento del aparato estatal. Esta garantía institucional constituye un presupuesto normativo necesario para el control horizontal y vertical del poder político. La división de funciones dentro de los diferentes órganos del estado permite ejercer un control

intraorgánico, mientras que la distribución de funciones entre órganos autónomos e independientes (C.P., arts. 113, 136), asegura la operatividad de controles "inter-órganos", como los que se presentan entre el Congreso y el Gobierno (citación a los ministros, moción de censura, etc.). A su vez, los controles verticales se manifiestan en la estructura unitaria, descentralizada y autónoma de la organización estatal, y en la existencia de derechos fundamentales como límite al poder estatal. La distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales supone la mutua delimitación de sus funciones y el control en su ejercicio. De otro lado, el reconocimiento de derechos fundamentales oponibles a las autoridades y, en ciertas situaciones, a los particulares, y exigibles judicialmente, acredita la evolución de la organización estatal hacia el ejercicio limitado y controlado del poder político.

En la esfera territorial, las funciones de formulación política y de gestión administrativa, confiadas a los órganos estatales, se encuentran igualmente separadas. Mientras que a las corporaciones administrativas corresponde, entre otras cosas, reglamentar el ejercicio de las funciones y la prestación de los servicios públicos, expedir las disposiciones relacionadas con la planeación, el desarrollo económico y social, las finanzas, el transporte, el turismo, el ambiente, etc., y adoptar de acuerdo con la ley los planes y programas de desarrollo económico y social (C.P., arts. 300-1,-2,-3 y 313-1 y -2), los gobiernos departamentales y municipales tienen como principal función a su cargo la ejecución de tales decisiones (leyes, decretos del gobierno, ordenanzas, acuerdos) y la dirección de la acción administrativa en sus territorios.

La representación de las Asambleas o Concejos, por intermedio de delegados, en las juntas directivas de las entidades descentralizadas, desconoce la garantía institucional de la separación de funciones entre los órganos del Estado. La gestión administrativa sólo puede ser efectivamente controlada por un órgano autónomo e independiente, cuyas funciones no se confundan con la dirección de las entidades públicas sobre las que ejerce control político. En este sentido, la Ley 190 de 1995 sólo viene a adoptar, en la práctica, un mecanismo de regulación del ejercicio de la función pública que garantiza la independencia de los órganos administrativos y el control político de los entes corporativos de elección popular, sin sacrificar la autonomía político administrativa de las entidades territoriales.

En la hipótesis que plantea la norma examinada, la distribución específica de funciones

llevada a cabo por el mismo Constituyente, impide a la Asamblea y al Concejo inmiscuirse en la órbita de los demás órganos territoriales. En efecto, el artículo 305-5 de la C.P., reserva al Gobernador la designación de los "representantes del departamento" en las juntas directivas de las entidades descentralizadas territoriales. De otro lado, la Constitución no otorga a los Concejos facultad similar (C.P., art. 6) y, por esta razón, la Ley tradicionalmente la ha radicado en cabeza del Alcalde (Ley 142 de 1994, art. 27; Decreto 1421 de 1993, art. 56).

10. La restricción legal del acceso a los cargos públicos de la órbita territorial, como mecanismo para asegurar el control político de la administración, no vulnera el núcleo esencial de las competencias seccionales y locales para determinar la estructura de la administración. En todo caso, a las corporaciones administrativas corresponde establecer mecanismos de control de la administración y vigilar el cumplimiento de los planes y programas de desarrollo económico y social por ellas adoptados. Además, son competentes para regular el acceso, en calidad de observadores con voz pero sin voto, a las juntas directivas de las entidades descentralizadas. Igualmente, pueden exigir la publicidad de la información y diseñar los contrapesos que sean necesarios para el control de la administración.

IV. DECISION

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

RESUELVE

Declarar EXEQUIBLE la expresión "ni sus delegados" contenida en el inciso 1º del artículo 52 de la Ley 190 de 1995.

NOTIFIQUESE, COMUNIQUESE, CUMPLASE, INSERTESE EN LA GACETA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL Y ARCHIVESE EL EXPEDIENTE.

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Presidente

JORGE ARANGO MEJIA ANTONIO BARRERA CARBONELL

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ VLADIMIRO NARANJO MESA

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1La Corte anota que el numeral 3º del artículo 180 de la Constitución Política fue modificado mediante Acto Legislativo 03 de 1993, quedando su texto así:

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