



Sentencia 233 de 2003 Corte Constitucional

SENTENCIA C-233/03

Referencia: expediente D-4266

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Concepto

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Conexidad de los componentes del proyecto de ley con la materia principal

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Vulneración

Se viola el principio de unidad de materia cuando no hay ninguna relación objetiva y razonable entre el contenido de la norma impugnada y el tema general de la ley de la cual hace parte. Esta concepción amplia de la unidad de materia se basa en el respeto del principio democrático reflejado en la actividad legislativa, de tal suerte que sólo podrá ser declarada inexecutable la disposición acusada cuando exista una total divergencia entre ella y el tema general regulado en la ley.

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Finalidad

Persigue la racionalización, tecnificación, depuración y transparencia en el ejercicio de la actividad legislativa, además de propender por un ordenamiento jurídico coherente y sistemático, que garantice la seguridad jurídica y la legitimidad institucional.

AREA METROPOLITANA-Sanción disciplinaria a los Alcaldes y Presidentes de Concejos que entorpezcan la protocolización

NORMA ACUSADA-Conexidad temática e instrumental con el contenido y finalidad de la Ley

AREA METROPOLITANA-Protocolización

AREA METROPOLITANA-Consulta popular/AREA METROPOLITANA-Plazo para protocolización

NORMA ACUSADA-Conexidad objetiva y razonable con el contenido y finalidad de la ley orgánica de áreas metropolitanas

REGIMEN DISCIPLINARIO DEL SERVIDOR PUBLICO-Regulación

CODIGO DISCIPLINARIO UNICO-Marco general

CODIGO DISCIPLINARIO UNICO-No excluye la adopción de normas disciplinarias específicas en otras leyes

NORMA ACUSADA-Sanción no constituye modificación de principios, procedimientos o competencias disciplinarias

NORMA ACUSADA-Legislator estaba facultado para determinar las consecuencias disciplinarias

PRINCIPIO DE COMPETENCIA PREFERENTE-No vulneración

REGIMEN DISCIPLINARIO-Configuración es de ámbito legislativo

NORMA ACUSADA-No impone sanción disciplinaria

La norma acusada no impone una sanción disciplinaria sino que, en desarrollo del principio de legalidad, sólo contempla el precepto y la sanción, deberá adelantarse el respectivo proceso disciplinario en aplicación de las normas sustantivas y procesales que correspondan.

Referencia: expediente D-4266

Demanda de inconstitucionalidad contra el parágrafo 2º (parcial) del artículo 5º de la Ley 128 de 1994.

Demandantes: DIANA MARCELA CRUZ ORDUÑA Y FERNANDO ALBERTO REY CRUZ.

Magistrado Ponente:

Dr. JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Bogotá, D.C., dieciocho (18) de marzo de dos mil tres (2003).

LA SALA PLENA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

En cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos de trámite establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

en relación con la demanda de inconstitucionalidad presentada por los ciudadanos Diana Marcela Cruz Orduña y Fernando Alberto Rey Cruz contra el parágrafo 2º (parcial) del artículo 5º de la Ley 128 de 1994.

I. NORMA DEMANDADA

A continuación se transcribe el texto del parágrafo 2º del artículo 5º de la Ley 128 de 1994 y se subraya el aparte demandado:

"LEY 128 DE 1994

(Febrero 23)

Por la cual se expide la ley orgánica de áreas metropolitanas

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

ART. 5º. Constitución. Cuando dos o más municipios formen un conjunto con características de área metropolitana podrán constituirse como tal, de acuerdo con las siguientes normas: (...)

PAR. 2º. Una vez aprobada la creación del área, o la anexión de nuevos municipios a un área existente, los alcaldes o presidentes de concejos que entorpezcan la protocolización ordenada por esta norma incurrirán en causal de mala conducta sancionable o con destitución.¹

II. LA DEMANDA

Los demandantes solicitan la declaratoria de inexequibilidad de la expresión "*o con destitución*" contenida en el parágrafo 2º del artículo 5º de la Ley 128 de 1994, por considerar que vulnera los artículos 150 numeral 23, 158 y 169 de la Constitución Política.

Expresan que el legislador invadió las órbitas del derecho disciplinario al consagrar una sanción de esta naturaleza en una ley que debe circunscribirse a desarrollar el tema de las áreas metropolitanas. Estiman que la materia disciplinaria debe ser regulada por una norma particular, como la Ley 734 de 2002, o por medio de una ley sobre "el ejercicio de las funciones públicas", como lo contempla el artículo 150 numeral 23 de la Carta Política. Agregan que el legislador, al imponer la sanción, desconoce el artículo 277 numeral 6º Superior que asigna competencia preferente en materia disciplinaria al Procurador General de la Nación.

Señalan finalmente que la norma demandada vulnera el principio de unidad de materia (CP arts. 158 y 169), al contener un aspecto ajeno a las áreas metropolitanas, que constituye el objeto de regulación en la Ley 128 de 1994.

III. INTERVENCIONES

Ministerio del Interior

El Ministerio del Interior, por intermedio de apoderada judicial, solicita a la Corte la declaratoria de constitucionalidad de la norma demandada.

Considera que el cargo por vulneración del artículo 150 numeral 23 de la Carta carece de fundamento constitucional, como quiera que al fijar el régimen de las áreas metropolitanas el legislador puede consagrar normas que hagan exigible bajo sanción el cumplimiento de dicha disposición, sin que se salga del contexto de la materia regulada. Considera que la sanción fijada por obstaculizar la protocolización del área metropolitana, no constituye un aspecto disímil de la materia que regula.

Agrega que la Carta Política no impone al legislador la adopción de un solo régimen disciplinario y, por el contrario, en esta materia otorga amplia libertad de configuración. Además, la norma demandada tampoco prescribe que la sanción se impondrá sin previo agotamiento del correspondiente proceso disciplinario, como lo exige el artículo 29 de la Constitución.

En relación con la vulneración de los artículos 158 y 169 señala que, si bien las sanciones que prevé el legislador en la norma acusada son de índole disciplinario, ellas tienen relación directa con el tema de las áreas metropolitanas, pues se pretende el efectivo cumplimiento, por parte de los servidores públicos, de los requisitos fijados en la ley para la constitución de las mencionadas entidades administrativas.

IV. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

El Procurador General de la Nación solicita a la Corte declarar la exequibilidad condicionada de la expresión demandada.

Para el Director del Ministerio Público el legislador decidió asignar la sanción de destitución al incumplimiento del deber consagrado en el artículo 319 de la Constitución, lo cual se sustenta en el valor político y social inmerso en la decisión popular de constituir áreas metropolitanas.

Es decir, el legislador, dentro de su libertad de configuración, señaló que quienes burlen la voluntad popular que se manifiesta en este caso en la decisión de conformar un área metropolitana, sean castigados en forma ejemplar.

Por consiguiente, para el Ministerio Público la inclusión de dicha sanción en la Ley 128/94 se ajusta plenamente al principio de la unidad de materia, pues ella guarda una clara y directa conexidad teleológica, temática y sistemática con el objeto de la misma, cual es el de fomentar y regular la constitución de las áreas metropolitanas que, como tal, requería que el legislador, en el mismo cuerpo normativo, señalase las sanciones en que podían incurrir los funcionarios que omitieran o excedieran sus funciones para impedir la constitución de dichas áreas.

Considera, de otro lado, que es claro que el legislador puede señalar expresamente en leyes diversas al Código Disciplinario Único conductas que den origen a una sanción disciplinaria, siempre y cuando ellas tengan relación directa con la materia frente a la cual se está legislando. Este es el caso del deber que contempla la norma parcialmente acusada. Significa lo anterior que no toda conducta sancionable disciplinariamente debe estar contenida en dicho Código, pues es evidente que existen leyes que por la especialidad de la materia que regulan, el legislador se ve en la necesidad de incluir o tipificar en ellas conductas reprochables disciplinariamente.

Afirma igualmente que si bien la Ley 128 de 1994 fue expedida antes de la vigencia de la Ley 200 de 1995 y de la Ley 734 de 2002, éstas últimas referentes al régimen disciplinario único de los servidores públicos, tal norma es de carácter especial puesto que su tema central, de orden orgánico, es además el atinente a las áreas metropolitanas, con un fin constitucional de gran trascendencia en cuanto al desarrollo municipal a través de la administración mancomunada con base en la planeación. En este sentido, el legislador, buscando que ese fin constitucional no se viera entorpecido por comportamientos omisivos de los servidores públicos competentes, estableció que el incumplimiento del deber de protocolización sería causal de mala conducta sancionable con destitución, sanción proporcional y razonable frente al fin que con ella se persigue, que pese a la entrada en vigencia de la Ley 734 de 2002 no está derogada ni es incompatible con ésta, porque por su especialidad permanece vigente.

Finalmente, llama la atención sobre el artículo 50 de la Ley 734 de 2002, el que precisamente estableció la norma integradora de los comportamientos considerados como causales de mala conducta en normas constitucionales o legales. Por ello, solicita a la Corte que declare la exequibilidad de la norma demandada, bajo el entendido que se aplicará la sanción cuando la conducta de los alcaldes y presidentes de los concejos municipales competentes para cumplir la función pública de protocolización de las áreas metropolitanas aprobadas por consulta popular, sea cometida a título de dolo o culpa gravísima.

V. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Aspecto previo: integración de la proposición jurídica completa

1. Con el propósito de ejercer el control de constitucionalidad sobre la norma demandada, se impone en este caso integrar proposición jurídica completa con el resto del contenido del párrafo 2º del artículo 5º de la Ley 128 de 1994, dado que la expresión "*o destitución*", por sí sola, no tiene sentido propio y autónomo y "sólo puede ser entendida si se lee como una unidad gramatical y normativa"²

Esta no es una decisión novedosa ni infundada pues la Corporación, en diferentes ocasiones, ha procedido a integrar tal proposición cuando la demanda de inconstitucionalidad ha recaído únicamente sobre uno de los apartes integrantes de la unidad normativa inescindible³ Así por ejemplo, en la sentencia C-565 de 1998⁴ la Corte procedió de la manera indicada. En aquel entonces expuso lo siguiente:

Como resulta de lo anterior, las palabras acusadas "*monto de diez (10)*"- carecen en sí mismas de sentido completo y, por tanto, no constituyen una norma o proposición jurídica que pueda entenderse violatoria de la Constitución o ajustada a la misma.

Para que la Corte Constitucional pueda entrar a resolver sobre la demanda incoada por un ciudadano contra fragmentos normativos, resulta indispensable que lo acusado presente un contenido comprensible como regla de Derecho, susceptible de ser cotejado con los postulados y mandatos constitucionales.

Las expresiones aisladas carentes de sentido propio, que no producen efectos jurídicos ni solas ni en conexidad con la disposición completa de la cual hacen parte, no son constitucionales ni inconstitucionales, lo que hace imposible que se lleve a cabo un juicio sobre la materia.

Es necesario que, por una parte, exista proposición jurídica integral en lo acusado y que, por otra, en el supuesto de su inexequibilidad, los contenidos restantes de la norma conserven coherencia y produzcan efectos jurídicos.

En principio, el hecho de que el objeto de la decisión de la Corte esté compuesto sólo por palabras que de suyo nada expresan, mandan, prohíben ni permiten, debería conducir a la sentencia inhibitoria por ineptitud sustancial de aquélla.

Pero, en razón del carácter informal de la acción pública, que ha de despojarse de tecnicismos y complejidades procesales con miras a la efectividad del derecho político del ciudadano (art. 40 C.P.), esta Corte prefiere interpretar la demanda, en búsqueda de su propósito, y estructurar, con base en él, y con apoyo en lo ya decidido en anteriores sentencias que han hecho tránsito a cosa juzgada, la proposición jurídica completa, es decir, la regla de Derecho sobre la cual habrá de recaer el examen de constitucionalidad y el fallo.

Obrando así en el presente caso, la Sala encuentra que el accionante pretende la inconstitucionalidad del mínimo previsto en la norma para el salario integral. Y ello por cuanto, a su juicio, ese tope infringe el derecho a la igualdad consagrado en el artículo 13 de la Carta. Discrimina - piensa el demandante- a los trabajadores que devengan sueldos menores de diez salarios mínimos, al impedirles pactar libremente con sus empleadores la modalidad del salario integral, y también el derecho a la libertad de los mismos, "al no permitir que estos puedan elegir

libremente el régimen salarial que deseen tener, independientemente de cuál asignación salarial tengan al momento de modificar la modalidad de pago de su salario".

La proposición jurídica demandada es, entonces, la siguiente: "En ningún caso el salario integral podrá ser inferior al monto de diez (10) salarios mínimos legales mensuales, más el factor prestacional correspondiente a la empresa, que no podrá ser inferior al treinta por ciento (30%) de dicha cuantía". Sobre ella recaerá esta sentencia.

Por lo tanto, en esta oportunidad la Corte procederá igualmente a integrar la proposición jurídica completa, de tal suerte que el pronunciamiento que emita recaerá sobre el siguiente precepto normativo: "Una vez aprobada la creación del área, o la anexión de nuevos municipios a un área existente, los alcaldes o presidentes de concejos que entorpezcan la protocolización ordenada por esta norma incurrirán en causal de mala conducta sancionable o con destitución."⁵

Resta agregar que "aunque en principio el actor ha debido dirigir la demanda contra la proposición jurídica completa conformada por estos apartes normativos, el carácter informal de la acción de inconstitucionalidad y la circunstancia de ser una acción pública abierta a la posibilidad de ser interpuesta por cualquier ciudadano, llevan nuevamente a la Corporación a eximir al demandante de cumplir con rigorismos técnicos en la postulación de la acción. Por ello la Corte integrará la proposición aludida y se pronunciará sobre ella, teniendo en cuenta, además, que la formulación del cargo que ha hecho el demandante permite concluir que su intención era discutir la validez constitucional de la norma que resulta de la lectura integral mencionada."⁶

Problema jurídico

2. De acuerdo con lo señalado, corresponde a la Corte determinar si el legislador vulnera los principios de unidad de materia y de competencia preferente en materia disciplinaria que asiste al Procurador General, en los eventos en que consagre una sanción disciplinaria en la ley que desarrolle una materia específica, como es el tema de las áreas metropolitanas. Así mismo, establecer si la Constitución consagra el principio según el cual el régimen disciplinario debe ser incorporado en su totalidad en el Código Disciplinario Único, que implique la inconstitucionalidad de aquellas leyes diferentes que consagren conductas sancionables disciplinariamente.

Unidad de materia

3. Afirman los actores que la norma acusada vulnera el principio de unidad de materia por cuanto, según se aprecia en el título y en el contenido de la Ley 128/94, ésta fue concebida para desarrollar "única y exclusivamente lo atinente a las áreas metropolitanas y no aspectos disciplinarios."⁷ Es decir, el legislador no siguió un eje temático común y, por el contrario, incluyó "disposiciones ajenas a éste."⁸

Para el Ministerio del Interior, los cargos carecen de fundamento dado que el legislador bien puede consagrar en una ley determinadas normas que hagan exigible el cumplimiento de sus disposiciones, sin que ello represente la aprobación de temas ajenos a la materia regulada. En su criterio, la norma demandada tiene relación directa con el tema de las áreas metropolitanas. Por su parte, para el Procurador General de la Nación, la sanción se establece para los eventos en que se incumpla el deber consagrado en el artículo 319 de la Constitución y se ajusta plenamente al principio de unidad de materia, pues guarda clara y directa conexidad teleológica, temática y sistemática con el objeto desarrollado por la Ley 128/94.

4. El principio de unidad de materia está consagrado en los artículos 158 y 169 de la Constitución Política. Expresa el primero que "Todo proyecto de ley debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella"⁹. Por su parte, el segundo de los artículos en mención consagra que "El título de las leyes deberá corresponder precisamente a su contenido"

Este principio garantiza que exista una razonable conexidad entre los componentes de un proyecto de ley y la materia o contenido principal que desarrolla. Por ende, son contrarios a la Constitución aquellas cuestiones ajenas al asunto específico de regulación, que constituyan una especie de "cuerpo extraño"¹⁰, que invade sin explicación el contenido del proyecto de ley.

La Corte ha considerado que se viola el principio de unidad de materia cuando no hay ninguna relación objetiva y razonable entre el contenido de la norma impugnada y el tema general de la ley de la cual hace parte.¹¹ Esta concepción amplia de la unidad de materia¹² se basa en el respeto del principio democrático reflejado en la actividad legislativa, de tal suerte que sólo podrá ser declarada inexecutable la disposición acusada cuando exista una total divergencia entre ella y el tema general regulado en la ley. Desde sus primeras decisiones, la Corte ha sostenido que "solamente aquellos apartes, segmentos o proposiciones de una ley respecto de los cuales, razonable y objetivamente no sea posible establecer una relación de conexidad causal, teleológica, temática o sistemática con la materia dominante de la misma, deben rechazarse como inadmisibles si están incorporadas en el proyecto o declararse inexecutable si integran el cuerpo de la ley. Un proyecto de ley no puede versar sobre varias materias. La Constitución expresamente proscribió semejantes hipótesis."¹³

Así entonces, el principio de unidad de materia persigue la racionalización, tecnificación, depuración y transparencia en el ejercicio de la actividad legislativa, además de propender por un ordenamiento jurídico coherente y sistemático, que garantice la seguridad jurídica y la legitimidad institucional.¹⁴

5. En este orden de ideas, como bien lo estiman la apoderada del Ministerio del Interior y el Procurador General, existe una clara conexidad temática e instrumental de la norma acusada con el contenido y finalidad de la Ley 128/94 de la cual hace parte, pues ella no regula de manera genérica aspectos disciplinarios para categoría alguna de servidores públicos, sino que señala una sanción disciplinaria a los alcaldes y presidentes de concejos municipales que entorpezcan la protocolización de las áreas metropolitanas.

Así, lo que pretende el legislador por medio de esta sanción, además de dar cumplimiento al principio fundamental de la democracia participativa¹⁵, es garantizar la debida aplicación del mandato contenido en el artículo 319 de la Constitución, que impone a las autoridades locales protocolizar la conformación del área metropolitana, una vez emitido el pronunciamiento popular.

Dispone el artículo 319 de la Carta Política que una vez "Cumplida la consulta popular, los respectivos alcaldes y los concejos municipales protocolizarán la conformación del área y definirán sus atribuciones, financiación y autoridades, de acuerdo con la ley". Este principio es desarrollado por el artículo 5º de la Ley Orgánica de Áreas Metropolitanas, que contiene las fases para la constitución de las áreas metropolitanas y del cual hace parte precisamente la norma acusada. Una de estas etapas está descrita en el numeral 6º, el cual dispone que "Cumplida la consulta popular y si el resultado fuere favorable los alcaldes y los presidentes de los respectivos concejos municipales protocolizarán la conformación del Área en un plazo no mayor de treinta días y definirán sus atribuciones, financiación y autoridades de acuerdo con la ley, en la Notaría Primera del municipio núcleo o metrópoli, así como las funciones generales que cumplirá el ente metropolitano, particularmente en materia de planeación, obras, servicios públicos y obras de desarrollo económico y social."

De tal suerte que la norma impugnada, lejos de constituir una vulneración al principio de unidad de materia, contiene un instrumento importante para la organización y puesta en funcionamiento de las áreas metropolitanas, dado que expresa la consecuencia jurídica por el incumplimiento de las obligaciones señaladas en la propia Ley 128/94 para la constitución de este tipo de entidades administrativas. Así entonces, es evidente la conexidad objetiva y razonable que vincula a la norma impugnada con el contenido y finalidad de la Ley Orgánica de Áreas Metropolitanas. Por lo tanto, no asiste razón alguna a los accionantes cuando afirman que el legislador invadió "las órbitas del derecho disciplinario" al fijar una sanción disciplinaria en "una norma que sólo se debe circunscribir a desarrollar el tema de las áreas metropolitanas."¹⁶

El régimen disciplinario no pertenece a la reserva de una única ley sobre la materia. El legislador puede consagrar faltas y sanciones disciplinarias en leyes diferentes al Código Disciplinario Único

6. Consideran los demandantes que la materia disciplinaria debe ser regulada por una norma particular, como lo es la Ley 734 de 2002, o por medio de una ley sobre "el ejercicio de funciones públicas", como lo dispone el artículo 150 numeral 23 de la Constitución. Agregan que, al imponer la sanción a los alcaldes y presidentes de los concejos municipales, el legislador desconoció igualmente el artículo 277 numeral 6 de la Carta Política, que consagra el "procedimiento preferente que debe surtir ante el Procurador General de la Nación."¹⁷

Frente a estos cargos, la apoderada del Ministerio del Interior considera que la Constitución no impone al legislador la adopción de un solo régimen disciplinario y que la norma acusada no prescribe que se impondrá la sanción sin agotar previamente el correspondiente proceso disciplinario. Por su parte, el Procurador General estima que el legislador está facultado para señalar conductas que den origen a una sanción disciplinaria en leyes diferentes al Código Disciplinario Único, siempre y cuando tengan relación directa con la materia en la cual se está legislando.

7. De acuerdo con la jurisprudencia de esta Corporación, la Constitución no impone al legislador la adopción de un solo régimen disciplinario para todos los servidores públicos¹⁸ ni a consagrar en una sola ley todas las disposiciones que regulen esta materia. Es decir, la existencia de un Código Disciplinario Único constituye un marco general del régimen disciplinario, que no excluye la adopción de normas disciplinarias específicas en otras leyes, de acuerdo con las especificidades de cada rama del poder público o de los órganos autónomos e independientes, y siempre que en aquellas leyes se respete el principio de unidad de materia. La Corte estima comprensible esta opción dada la naturaleza del derecho disciplinario y la multiplicidad de eventos o circunstancias que pueden constituir falta disciplinaria y que ameritan la imposición de la sanción, lo cual impide la consagración integral, coherente y sistemática en una única ley.

En la sentencia C-568/97¹⁹ MP: Fabio Morón Díaz, la Corte señaló que "la regulación sistemática, completa y coordinada de una materia, propia de los códigos, no implica que absolutamente todos los aspectos relacionados con esa materia deban estar incluidos en el Código ya que, en virtud de la compenetración de todas las partes que integran el ordenamiento jurídico es razonable que existan temas relacionados con un determinado Código, que, sin embargo, hacen parte de otras leyes que, a su turno, deben respetar el principio de unidad de materia".

Adicionalmente, en un caso semejante al que ahora es objeto de análisis, esta Corporación declaró exequible el artículo 58 ordinal 2º de la Ley 80 de 1993 -Estatuto General de Contratación de la Administración Pública-, que consagra la sanción de destitución como consecuencia de las acciones u omisiones en la actuación contractua²⁰. En aquella oportunidad la Corte expresó:

4.2. La regulación de aspectos disciplinarios y el estatuto de contratación.

La ley 80 no regula procedimientos disciplinarios que sirvan de instrumento para la aplicación de sanciones de esta naturaleza; no obstante, alude a temas o cuestiones disciplinarias, no propiamente con el propósito de establecer reglas prolijas y acabadas de orden sustancial, sino que recoge instituciones disciplinarias, como la destitución, para configurar a partir de ella una causal de inhabilidad (art. 8, literal d), o bien establece la sanción de destitución, como resultado de la responsabilidad disciplinaria, cuando se trate de acciones u omisiones que se les impute en relación con la actuación contractual (art. 58-2), en concordancia con el correspondiente estatuto disciplinario. Además, reconoce como forma de sanción, en caso de declaratoria de responsabilidad civil o penal y sin perjuicio de las sanciones disciplinarias, la inhabilidad de los servidores públicos para ejercer cargos públicos y contratar con las entidades estatales por el término de 10 años, contados a partir de la respectiva sentencia condenatoria civil o penal.²¹

Siendo así, la Corte reitera que el legislador estaba constitucionalmente facultado para determinar en la norma demandada las consecuencias disciplinarias para los servidores públicos que incumplan su obligación constitucional y legal de protocolizar la constitución de las áreas metropolitanas, sin que la sanción allí señalada constituya modificación de los principios, de los procedimientos ni de las competencias

disciplinarias. Por consiguiente, al no estar obligado el legislador a consagrar en una sola ley todo el régimen disciplinario, como lo entienden los demandantes, carece de fundamento el cargo por vulneración del artículo 150 numeral 23 de la Carta Política.

Además, al no hacer la norma impugnada referencia al funcionario competente para adelantar la investigación disciplinaria e imponer la correspondiente sanción disciplinaria, no altera el régimen de competencias constitucionalmente establecido. Por ende, el legislador tampoco incurre en vulneración del principio de la competencia preferente que el artículo 278 Superior otorga al Procurador General de la Nación.

8. De otro lado, en respuesta a la solicitud del Procurador General para que se declare la exequibilidad condicionada de la norma acusada, en el entendido que la sanción se aplicará cuando la conducta de los destinatarios de la disposición sea cometida a título de dolo o culpa gravísima, tal como lo dispone el artículo 50 del Código Disciplinario Único -Ley 734-, debe señalarse que ello es improcedente en cuanto la configuración del régimen disciplinario es de ámbito legislativo y, dado que la norma acusada no impone una sanción disciplinaria sino que, en desarrollo del principio de legalidad, sólo contempla el precepto y la sanción, deberá adelantarse el respectivo proceso disciplinario en aplicación de las normas sustantivas y procesales que correspondan. Así entonces, el incumplimiento de los preceptos de la Ley 734 repercutirá en la legalidad de las decisiones que se adopten, mas no en la inconstitucionalidad de la norma legal que se demanda.

De acuerdo con las consideraciones expuestas, se declarará la exequibilidad de la norma acusada.

VI. DECISION

Con fundamento en las precedentes motivaciones, la Sala Plena de la Corte Constitucional administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Declarar Exequible, por los cargos analizados, el parágrafo 2º del artículo 5º de la Ley 128 de 1994.

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

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Presidente

JAIME ARAUJO RENTERÍA

Magistrado

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Magistrado

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

ÁLVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MENDEZ

Secretaria General

NOTAS DE PIE DE PÁGINA

1Diario Oficial No. 41.236 del 23 de febrero de 1994.

2Corte Constitucional. Sentencia C-154-02 MP: Marco Gerardo Monroy Cabra.

3Sobre casos en los cuales la Corte ha integrado una proposición jurídica completa y se ha pronunciado sobre apartes normativos no acusados que conformaban una unidad lógico jurídica inescindible con otros apartes sí demandados, pueden consultarse, entre otras, las sentencias C-560-97, C-565-98 y C-1647-00 MP: José Gregorio Hernández Galindo; C-1106-00 MP: Alfredo Beltrán Sierra y C-154-02 MP: Marco Gerardo Monroy Cabra.

4M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

5Parágrafo del artículo 5º de la Ley 128 de 1994.

6Corte Constitucional. Sentencia C-154-02 MP: Marco Gerardo Monroy Cabra.

7fl. 4 del expediente.

8Ibidem.

9En relación con el artículo 158 de la Carta Política, la Corte Constitucional ha señalado que su vulneración no constituye un vicio de carácter formal sino de fondo, *"como quiera que se deriva de la falta de competencia del Congreso de la República para verter el contenido de la norma viciada en una determinada ley"*. Sentencia C-648/97 MP: Eduardo Cifuentes Muñoz.

10Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-178/96 MP: Antonio Barrera Carbonell.

11Cfr. Corte Constitucional. Sentencias C-544/93 MP: Antonio Barrera Carbonell; C-523/95 MP: Vladimiro Naranjo Mesa; C-052/97 MP: Carlos Gaviria Díaz; C-648/97 MP: Eduardo Cifuentes Muñoz; reiteradas en las sentencias C-510/01 y C-1144/01, y C-233/02, MP: Alvaro Tafur Gálvis, entre otras.

12La Corte Constitucional ha señalado que el artículo 158 Superior prescribe una concepción amplia del significado de unidad de materia, para facilitar el desarrollo legítimo de la función legislativa. Al respecto puede verse la Sentencia C-443/97 MP: Alejandro Martínez Caballero. En el mismo sentido, en la sentencia C-648/97 se afirmó que *"A juicio de esta Corporación, el principio de unidad de materia deber ser entendido de manera amplia y global, es decir, que sólo resulta vulnerado cuando una determinada norma no guarda una relación objetiva y razonable con la temática general y la materia dominante de la ley de la cual hace parte"*.

13Corte Constitucional. Sentencia C-025/93 MP: Eduardo Cifuentes Muñoz.

14Cfr. Sentencias C-501/01, C-540/01 y C-1144/01. En la primera de las sentencias citadas se afirmó que el principio de unidad de materia *"se dirige a la racionalización del proceso legislativo en una triple dimensión: En primer lugar, mediante la inclusión de actos de control sobre los contenidos de las iniciativas legislativas pues en razón de ese principio se les permite a los presidentes de las comisiones legislativas rechazar las iniciativas que incumplan ese principio. En segundo lugar, garantizando una deliberación pública y transparente en el proceso de formación de la ley pues con ella se evita la aprobación de normas no consideradas en los debates parlamentarios como escenarios de concreción de la democracia. Y, en tercer lugar, por sus implicaciones directas sobre la intensidad del control constitucional pues impone la necesidad de mantener una relación de equilibrio entre la materia de las leyes y el principio democrático"*.

15El carácter democrático y participativo del Estado colombiano se funda en los principios consagrados en el Preámbulo y en los artículos 1, 2, 3, 5, 40 y 103 de la Constitución Política. Por su parte, el artículo 5º de la Ley 128/94 prescribe que la aprobación de las áreas metropolitanas se lleva a cabo a través de la consulta popular. En el ordinal 5º del artículo en referencia se establece que, *"El texto de proyecto de constitución del Área Metropolitana será sometido a consulta popular la cual se entenderá aprobada por el voto afirmativo de la mayoría de los sufragantes"*.

16fl. 2 del expediente.

17fl. 3 del expediente.

18En la sentencia C-443/97, MP Alejandro Martínez Caballero, la Corte afirmó que *"en ningún momento la Carta obliga al Legislador a consagrar un sólo régimen, pues en esta materia el Congreso tiene una amplia libertad de configuración. Por ende, el Legislador puede consagrar regímenes disciplinarios especiales, si considera que existen razones de conveniencia que justifican su existencia, y siempre y cuando esa diferencia de trato encuentre un fundamento razonable"*. En aquella ocasión la Corte declaró la exequibilidad del artículo 173 de la Ley 201 de 1995, que conservaba para los funcionarios y empleados de la Procuraduría General de la Nación el *"régimen disciplinario contemplado en el Decreto 250 de 1970 y en el Decreto 1660 de 1978 y en las demás leyes especiales sobre la materia"*. Sobre el particular, la Corte concluyó que: *"En tales circunstancias, la Corte concluye que la consagración de un régimen especial para los funcionarios de la Procuraduría es admisible, pues encuentra un fundamento objetivo y razonable en las peculiaridades de ese órgano de control. En efecto, esta entidad tiene funciones particulares, entre las cuales se encuentra en especial la supervigilancia disciplinaria de quienes desempeñen funciones públicas (CP art. 277 ord 5º). Es pues admisible que, entre otras razones, el Legislador considere que no deben estar sometidos al régimen disciplinario ordinario sino a uno especial aquellos funcionarios que tienen a su cargo el control disciplinario preferente del resto de servidores públicos"*. En el mismo sentido, en la Sentencia SU-637/96 MP: Eduardo Cifuentes Muñoz, la Corte había señalado que, *"De hecho, la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia en los artículos 150 a 154, contiene importantes disposiciones aplicables a los funcionarios judiciales. En punto a inhabilidades, incompatibilidades, derechos, deberes y prohibiciones"*.

19En esta sentencia la Corte declaró la exequibilidad del artículo 107 de la Ley 201 de 2001, que había sido demandado por incluir normas sobre la competencia de los Procuradores Judiciales de Familia, las cuales, en el entendido del accionante, debían ser reguladas en el Código del Menor. Frente al caso específico, concluyó la Corte que *"Es natural, entonces, que el legislador al regular una función esencial al Ministerio Público, -como la tantas veces mencionada de intervención ante los jueces de familia y ante las autoridades administrativas encargadas de asuntos de familia-, dentro de la ley que establece la estructura y la organización de la Procuraduría General de la Nación, tocara algunos de los aspectos procedimentales contenidos en el Código del Menor y en ello no encuentra esta Corporación motivos de inconstitucionalidad, ya que tratándose de normas legales de la misma jerarquía el legislador podía modificar el Código del Menor mediante una ley que formalmente no hace parte de él"*.

20Dispone el artículo 50 ordinal 2º: *"De las sanciones. Como consecuencia de las acciones u omisiones que se les imputa en relación con su actuación contractual, y sin perjuicio de las sanciones e inhabilidades señaladas en la Constitución Política, las personas a que se refiere este capítulo se harán acreedoras a: (...) 2º. En Caso de declaratoria de responsabilidad disciplinaria, a la destitución"*.

21Sentencia C-178/96 MP: Antonio Barrera Carbonell.

Fecha y hora de creación: 2025-11-23 13:55:36