

Sentencia C-1267/00

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Alcance

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Competencias y carácter de nombramiento

COMISARIOS DE FAMILIA EN CARRERA ADMINISTRATIVA

COMISARIOS DE FAMILIA-Carácter del nombramiento

-Sala Plena-

Referencia: expediente D-2893

Demanda de inconstitucionalidad contra el parágrafo del artículo 13 de la Ley 575 del año 2000 “Por medio de la cual se reforma parcialmente la Ley 294 de 1996.”

Actores : Eddy Lucía Rojas Betancourth y Franky Urrego Ortiz.

Magistrado Ponente:

Dr. ALFREDO BELTRÁN SIERRA.

Bogotá, D.C., a los veinte (20) días del mes de septiembre del año dos mil (2.000).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos y trámite establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES.

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, los ciudadanos de la referencia demandaron la inconstitucionalidad del parágrafo del artículo 13 de la Ley 575 del año 2000 “Por medio de la cual se reforma parcialmente la Ley 294 de 1996.”

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de los procesos de

inconstitucionalidad, la Corte Constitucional procede a decidir acerca de la demanda de la referencia.

II. NORMA DEMANDADA.

A continuación, se transcribe el texto de la disposición demandada. Se subraya el párrafo impugnado.

“Ley 575 de 2000

“Por medio de la cual se reforma parcialmente la Ley 294 de 1996

“Artículo 30.- Los municipios que no hayan dado cumplimiento a lo previsto en el artículo 295 del Código del Menor, dispondrán de un año, contado a partir de la vigencia de la presente ley, para crear y poner en funcionamiento por lo menos una Comisaría de Familia que cuente con el equipo interdisciplinario del que habla el artículo 295, inciso 2º del Código del Menor.

“Párrafo.- A partir de la vigencia de esta ley los Comisarios de Familia serán funcionarios de Carrera Administrativa.”

III. LA DEMANDA.

Consideran los actores que el párrafo demandado viola el artículo 158 de la Constitución, por las siguientes razones :

El artículo 158 de la Carta establece que todo proyecto de ley debe referirse a una misma materia. La Corte Constitucional ha señalado el sentido y los principios de la unidad de materia, en las sentencias C-025 de 1993, C-047 de 1994, C-055 de 1996, entre otras. Y ha dicho que para discernir cabalmente su contenido, las interpretaciones constitucionales constituyen fuentes obligatorias, sentencia SU-640 de 1998 de la Corte Constitucional.

Señalan los demandantes que la conexidad entre el párrafo mencionado y el tema de la Ley 575 del 2000 no es clara ni razonable. La ley 575 se tituló “por medio de la cual se reforma parcialmente la Ley 294 de 1996”, Ley 294 que, a su vez, se expidió para desarrollar el artículo 42 de la Constitución, en aspectos relacionados con la violencia intrafamiliar. No

hay, pues, ninguna relación entre el hecho de erigir a los Comisarios de Familia en funcionarios de carrera administrativa y el tema de la Ley. No encaja dentro de su título, ni guarda relación interna con el contenido global del articulado.

I. INTERVENCIONES.

En este proceso intervinieron, a través de apoderados, el Ministerio de Justicia y del Derecho y el Departamento Administrativo de la Función Pública. Sus escritos se resumen así:

a) El apoderado del Ministerio de Justicia y del Derecho, doctor José Camilo Guzmán Santos, defendió la constitucionalidad del párrafo demandado. Consideró que, contrario a lo afirmado por los demandantes, la disposición sí guarda relación estrecha con la materia de la ley.

En efecto, el comisario de familia es quien conoce y ante quien se denuncian los hechos de violencia familiar, dentro del núcleo del hogar. Por ello, al hablar la ley de este asunto y regular su trámite ante las autoridades, debe “casi obligatoriamente referirse a las personas que van a conocer de tales controversias.”

Este criterio encuentra apoyo en la jurisprudencia de la Corte Constitucional, especialmente, en la sentencia C-25 de 1993.

Señala el interviniente que, en el caso bajo estudio, al consagrar de carrera administrativa, el cargo de comisario de familia, se cumple la relación teleológica con el título de la ley, ya que la ley pretende que el cargo de comisario de familia sea desempeñado por una persona capacitada para resolver esta clase de conflictos. Y, así, también, se desarrollan los postulados de la Ley 443 de 1998, a la igualdad, a la imparcialidad y a los méritos, a la hora de vincular un funcionario.

b) El apoderado del Departamento Administrativo de la Función Pública, doctor Guillermo Ceren Villorina, defendió la constitucionalidad de la norma, por las siguientes razones:

La Ley 575 del 2000 busca establecer mecanismos para garantizar el funcionamiento permanente y eficiente de una institución que ya había sido creada por la ley 294 de 1996,

pero que su materialización real no se había dado. Ahora, a través de esta nueva ley, se establecen unos preceptos normativos que garantizan no sólo la ejecución de los programas sino que buscan la mayor estabilidad, eficiencia y capacidad de los comisarios que van a ejercer las funciones. Por ello, no hay violación al principio de unidad de materia, principio que tiene carácter sustancial y no formal, y que debe interpretarse de manera amplia.

Sobre este último aspecto, señala el interviniente, que la Corte Constitucional ha dicho que únicamente se viola el mencionado principio cuando no es posible establecer, de manera razonable y objetiva, un nexo causal, temático, teleológico o sistemático entre los segmentos, aportes o proposiciones de una ley y la materia de la misma.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION.

El señor Procurador General de la Nación, en concepto Nro. 2174, de fecha 22 de mayo del año 2000, solicita a la Corte declarar la constitucionalidad del parágrafo demandado, salvo la expresión “A partir de la vigencia de esta ley”, por ser inconstitucional.

El señor Procurador manifiesta que la inconstitucionalidad de la expresión mencionada obedece a razones muy distintas al cargo único de la demanda, ya que la temática regulada en el parágrafo sí es congruente con las prescripciones de la Ley 575 del 2000, porque, según la jurisprudencia de la Corte Constitucional, para que exista violación de la unidad de materia, es necesario que sea imposible establecer un nexo lógico, teleológico o sistemático entre lo impugnado y el ordenamiento legal del que forma parte, ya que la tarea encomendada al legislador supone, en general, el tratamiento de tópicos aparentemente extraños, pero que pueden encontrarse vinculados entre sí, mediante relaciones de diversa índole. Esto se explicó en la sentencia C-390 de 1996 de la Corte Constitucional.

En consecuencia, aludir a la carrera administrativa de los comisarios de familia tiene directa relación con las disposiciones de la Ley 575 del 2000, en la medida en que las comisarías de familia son piezas fundamentales del denominado Sistema Nacional de Bienestar Familiar (arts. 276 y ss del Código del Menor), colaboran con el Instituto de Bienestar Familiar y con las demás autoridades competentes, en la función de proteger a los menores que se encuentren en situación irregular y en los conflictos familiares.

Pero, el párrafo resulta inconstitucional en lo que respecta a los derechos adquiridos y la carrera administrativa de los servidores públicos, puesto que desconoce que, desde la expedición del Código del Menor, los comisarios de familia son funcionarios de carrera, por el carácter de las funciones que desempeñan. Este punto lo definió la Corte Constitucional en la sentencia C-406 de 1997.

Dice, también, el señor Procurador lo siguiente:

“En consecuencia, cuando el párrafo acusado dispone que “a partir de la vigencia” de la Ley 575 de 2000, los Comisarios de Familia serán funcionarios de carrera administrativa, no sólo está desconociendo el citado pronunciamiento de la Corte sino que también vulnera el amparo constitucional de los derechos adquiridos (arts. 53 y 58 de la C.P.), pues los servidores públicos que con anterioridad a la vigencia del mencionado ordenamiento legal se encontraban inscritos en el escalafón de la carrera administrativa como Comisarios de Familia, pierden la garantía de la estabilidad, pues adquieren la calidad de empleados de libre nombramiento y remoción, en el período que va hasta la expedición de la nueva ley que hoy se revisa.”

Por todas estas razones, considera que la frase mencionada debe ser declarada inexecutable.

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia.

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

2. Lo que se debate.

Los demandantes estiman que se vulneró el artículo 158 de la Constitución, que establece la unidad de materia, al contemplar en una ley sobre violencia familiar, un asunto relacionado con la carrera administrativa de los comisarios de familia. Los demandantes se apoyan en la interpretación constitucional que ha hecho la Corte Constitucional de este principio, especialmente, entre otras, en las sentencias C- 025 de 1993, C-047 de 1994. Dicen que esta interpretación es fuente obligatoria para discernir cabalmente el contenido del principio que

fue objeto de pronunciamiento.

Los intervinientes y el señor Procurador consideraron que sí existe la relación directa, y que el hecho de que la ley establezca que los comisarios de familia deben pertenecer a la carrera administrativa, constituye una manera de que se materialice en forma real la ley, a través de un servidor público capacitado, independiente, dada la marcada naturaleza social de la ley, de intervenir en los asuntos de convivencia familiar y en la solución pacífica de los conflictos.

Sin embargo, el señor Procurador pide la inexequibilidad de la expresión “a partir de la vigencia de la presente ley”, pues considera que los comisarios de familia pertenecen a la carrera administrativa desde antes de haberse promulgado esta ley, de acuerdo con lo decidido en la sentencia C-406 de 1997, de la Corte Constitucional, que declaró inexecutable el carácter de funcionarios de libre nombramiento y remoción, que el Código del Menor hacía de los comisarios de familia.

Considera el señor Procurador que la expresión mencionada desconoce esta sentencia y los comisarios de familia pierden la garantía de estabilidad, porque adquieren, nuevamente, la calidad de empleados de libre nombramiento y remoción, en el período que va hasta la expedición de la Ley 575 del 2000.

Planteado así el asunto, la Corte habrá de examinar si el precepto demandado rompe la unidad de materia y si la expresión contenida en el párrafo acusado vulnera las garantías de los comisarios de familia, según lo expresado por el señor Procurador.

3. Unidad de materia. Artículo 158 de la Constitución.

El principio de la unidad de materia, contenido en el artículo 158 de la Constitución, que dice: “Todo proyecto de ley debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella”, ha sido objeto de numerosos pronunciamientos de la Corte Constitucional. En la sentencia C-025 de 1993, se señaló que la interpretación de este principio no puede rebasar su propia finalidad, ni anular el principio democrático, al desconocer la función inherente de la rama legislativa. Por ello, en esta sentencia, se circunscribió dentro de un marco razonable, la interpretación de la norma constitucional, al señalar que sólo las disposiciones en que no sea posible establecer una

relación de conexidad causal, teleológica, temática o sistémica, puede declararse la violación de la unidad de materia. Dijo la sentencia lo siguiente :

“La interpretación del principio de unidad de materia no puede rebasar su finalidad y terminar por anular el principio democrático, significativamente de mayor entidad como valor fundante del Estado Colombiano. 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 sistémica con la materia dominante de la misma, deben rechazarse como inadmisibles si están incorporados en el proyecto o declararse inexecutable si integran el cuerpo de la ley.

“Anótase que el término “materia”, para estos efectos, se toma en una acepción amplia, comprensiva de varios asuntos que tienen en ella su necesario referente.” (C-025 de 1993, M.P., doctor Eduardo Cifuentes Muñoz)

Esta interpretación ha sido reiterada una y otra vez por esta Corporación, en numerosas sentencias, tales como la C-352 de 1998; C-247 de 1999; C-434 de 1996. En la sentencia C-434 de 1996, se señaló que para que el supuesto de inconstitucionalidad se cumpla, si el cargo es de violación a la unidad temática “es indispensable que se encuentre configurada sin lugar a dudas la total divergencia entre las materias tratadas en el texto de la ley, de tal manera que la norma estimada ajena o extraña no pueda entenderse incorporada al contenido básico de la normatividad a la cual se integra, bien por el carácter taxativo del título de la ley -que no admita su inclusión-, ya sea por la absoluta falta de conexidad con el objeto dominante en el contexto.” (sentencia C-434 de 1996, M.P., doctor José Gregorio Hernández Galindo) (se subraya)

En la sentencia C-247 de 1999, la Corte señaló que corresponde al juez constitucional examinar, en el caso concreto, si existe una conexión entre el ánimo fundamental de la ley y la norma examinada.

Siguiendo, pues, estos criterios de interpretación constitucional, se examinará si existe la total divergencia entre las materias tratadas en la ley y el texto acusado, de tal manera que no se pueda establecer una relación de conexidad causal, teleológica, temática o sistémica, porque, se repite, la aplicación del principio constitucional de unidad de materia, es de naturaleza restringida.

En este caso, el título de la Ley 575 del 2000, remite a la Ley 294 de 1996, ley “por la cual se desarrolla el artículo 42 de la Constitución Política y se dictan normas para prevenir, remediar y sancionar la violencia intrafamiliar”.

En esta Ley 294 se establecen el objeto y las medidas de protección, para que, por medio de un tratamiento integral, se dé protección a las diferentes modalidades de violencia, que se presentan en el seno de la familia. La Ley le atribuía competencia, únicamente, al juez promiscuo o de familia, para impartir las medidas policivas de protección adecuadas, cuando la víctima de una agresión física o síquica, así lo solicitaba (art. 4 de la Ley 294 de 1996).

Ahora, en la Ley 575 del 2000, la competencia se atribuye “al Comisario de familia del lugar donde ocurrieren los hechos y a falta de éste al Juez Civil Municipal o promiscuo municipal” (art. 1, que modificó el 4 de la Ley 294 de 1996).

Ambas Leyes establecen las medidas policivas de protección que el Comisario de familia o el juez pueden imponer.

Surge, pues, la siguiente pregunta : ¿existe unidad de materia entre las competencias asignadas al comisario de familia y establecer en la misma ley el carácter de su nombramiento (de carrera administrativa)?

Indudablemente, la respuesta es si, por las siguientes razones : a) porque si se le están atribuyendo a unos funcionarios competencia en un asunto determinado : la protección de la víctima de agresión familiar, la forma como se designen éstos, puede ser un factor importante para facilitar el efectivo desarrollo de la Ley; b) porque resulta perfectamente razonable que la ley indique a los nominadores el carácter de los comisarios de familia, más si se tiene en cuenta que en el primer inciso del artículo en el que se encuentra el párrafo demandado, se establece un plazo a los municipios que no hayan dado cumplimiento a lo ordenado en el Código del Menor, para que creen y pongan en funcionamiento, por lo menos una Comisaría de familia. Para dar cumplimiento a esta orden legal, nada puede ser más adecuado y previsivo que el propio legislador, sin lugar a dudas, señale que los comisarios son de carrera; c) porque dadas las competencias que la Ley le asigna al comisario de familia, hay una conexidad teleológica entre la Ley y el señalamiento de que los comisarios sean de carrera administrativa, y no sujetos al libre nombramiento y remoción, pues, de no ser así, el principio de independencia podría verse limitado, cuando, por ejemplo, el agresor o

la víctima gocen de alguna influencia frente al nominador, asunto que, dada la naturaleza de los temas domésticos y cotidianos que trata la Ley, pueden afectar los fines propuestos por el legislador, en el logro de la solución de los problemas de convivencia en la familia.

Por ello, el cargo de violación a la unidad de materia no prospera.

En lo referente al hecho de que los comisarios de familia deben pertenecer a la carrera administrativa, asunto que, tal como lo señaló el señor Procurador, ya fue objeto de pronunciamiento de la Corte Constitucional, para lo que interesa en el presente asunto, hay que analizar lo relativo a las consecuencias que ello implica.

4. Los comisarios de familia son funcionarios de carrera administrativa.

El párrafo demandado, al establecer que los comisarios de familia son de carrera administrativa, está dando aplicación a la jurisprudencia de la Corte Constitucional, sentencia C-406 de 1997, que declaró inexecutable el que los comisarios de familia tuvieran el carácter de empleados de libre nombramiento y remoción, tal como lo contemplaba el artículo 297 del Código del Menor. En esta sentencia, la Corporación señaló que las funciones de recibir quejas y denuncias, imponer sanciones policivas, no tienen ninguna incidencia frente al nominador, en el sentido de que no existe el altísimo grado de confianza objetiva o subjetiva que justifique que los comisarios de familia deban ser de libre nombramiento y remoción. Dijo, en lo pertinente, la sentencia:

“Se pregunta la Corte si los comisarios de familia, a quienes corresponde cumplir funciones administrativas de carácter policivo, tendentes a la protección del menor y la familia, pueden ser funcionarios de libre nombramiento y remoción a la luz de las reglas constitucionales fijadas por esta Corporación en materia de carrera administrativa y sus excepciones y, en particular, si el empleo mencionado exige el cumplimiento de funciones de gobierno o dirección o requiere de un nivel superlativo de confianza objetiva o subjetiva entre el nominador y el servidor público.

“6. La Corte considera, a la luz de las funciones de los comisarios de familia establecidas en los artículos 296 y 299 del Decreto-Ley 2737 de 1989, que estos funcionarios no desempeñan

tareas de gobierno o dirección que ameriten que el respectivo cargo pueda ser considerado como de libre nombramiento y remoción. En efecto, las funciones de los comisarios se contraen, básicamente, a la recepción de quejas y denuncias, a la imposición de las sanciones policivas que establezcan los concejos municipales o distritales y a la práctica de medidas policivas tendentes, en forma exclusiva, a conjurar la situación o situaciones de peligro en que se encuentre un menor (Decreto-Ley 2737 de 1989, artículos 31 y 299). A juicio de esta Corporación, las funciones señaladas dejan claro el hecho de que los comisarios de familia son ejecutores de una serie de normas dirigidas a la protección del menor y la familia frente a cuyo diseño no tienen ninguna incidencia y, por ende, sus tareas no pueden ser calificadas como de dirección o gobierno.

“De otro lado, la Corte estima que entre los alcaldes municipales – en su calidad de nominadores – y los comisarios de familia no se presenta el grado superlativo de confianza objetiva o subjetiva que justifique que los cargos ocupados por los segundos sean de libre nombramiento y remoción. Un análisis de las funciones de los comisarios de policía, consideradas en sí mismas, sin referencia alguna a las circunstancias en que deben ser desempeñadas por el funcionario, determina que éstas no entrañan ningún riesgo social particularmente gravoso o alguna otra consecuencia que determine que entre el nominador y el servidor público deba existir un grado superlativo de confianza.

“(…)

“Por los motivos antes expuestos, se concluye que la calificación de los comisarios de familia como funcionarios de libre nombramiento y remoción, efectuada por el artículo 297 del Decreto-Ley 2737 de 1989, no tiene asidero constitucional alguno. Por lo tanto, se hace indispensable declarar inexecutable el aparte de esa norma que efectúa la anotada calificación. Si bien el actor demandó las expresiones “un Comisario de Familia” y “con el carácter de empleado de libre nombramiento y remoción”, contenidas en el artículo 297 del Decreto-Ley 2737 de 1989, la decisión de inconstitucionalidad de la Corte sólo cobijará a la segunda de esas expresiones, toda vez que la efectividad de la decisión que ahora se adopta no se ve afectada con la subsistencia de la primera de las expresiones acusadas. (C-406 de 1997, M.P., doctor Eduardo Cifuentes Muñoz)

En conclusión, los argumentos expuestos en relación con el carácter de empleados de

carrera de los comisarios de familia a que se refiere el artículo 297 del Código del Menor, se reiteran en este proceso.

Pero, el punto a resolver es el planteado por el señor Procurador, en el sentido de que el párrafo acusado parece partir de la base de que antes de la expedición de la Ley 575 del 2000, los comisarios de familia quedarían nuevamente con el carácter de empleados de libre nombramiento y remoción, lo que, en sentir del Ministerio Público, desconoce la sentencia transcrita y los derechos adquiridos de los comisarios nombrados antes de la Ley 575. Por ello, solicita el señor Procurador que la expresión “a partir de la vigencia de esta ley”, sea declarada inexecutable

Al respecto, la Corte señala que si bien se comparte el análisis del Ministerio Público en cuanto a que los comisarios de familia son de carrera administrativa desde antes de la expedición de la ley mencionada, discrepa de la conclusión a la que llega en cuanto a la inexecutableidad de la expresión, por las siguientes razones:

En primer lugar, la expresión mencionada, por sí misma, no es inconstitucional, sino que debe entenderse que, sin lugar a dudas, éste es el carácter de los comisarios de familia: funcionarios de carrera administrativa. En segundo lugar, en el hipotético caso de que se accediera a la petición del señor Procurador de declarar la inconstitucionalidad de la expresión “a partir de la vigencia de esta ley”, el problema subsistiría, pues, el párrafo continuaría así : “los Comisarios de Familia serán funcionarios de Carrera Administrativa”. Como se observa, el verbo está conjugado en futuro: serán. Es decir, el desconocimiento hacia las situaciones anteriores a la expedición de la Ley, en la forma como lo estudia la Procuraduría, continuaría.

Entonces, se declarará la executableidad de la norma acusada, pues, como quedó demostrado, los Comisarios de Familia existentes antes de la expedición de la Ley 575 del 2000, eran ya de carrera administrativa, lo que significa que el párrafo del artículo 13 de dicha Ley, sólo se refiere a quienes con posterioridad a la vigencia de la misma sean nombrados en tales cargos.

Así las cosas, el párrafo demandado se declarará executable.

VII. DECISION.

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

RESUELVE :

Declarar EXEQUIBLE el parágrafo del artículo 13 de la Ley 575 del año 2000, “Por medio de la cual se reforma parcialmente la Ley 294 de 1996.

Notifíquese, comuníquese, publíquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente.

FABIO MORON DIAZ

Presidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Magistrada (e)

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

IVAN H. ESCRUCERIA MAYOLO

Secretario General (e)