ACCION PUBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD POR VICIOS DE FORMA-Caducidad

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Violación constituye un vicio de carácter material que no da lugar a la caducidad de la acción de inconstitucionalidad

Ha sido reiterado por la jurisprudencia constitucional que la violación del principio de unidad de materia es un vicio de carácter material, "… puesto que el juicio que debe hacer el juez constitucional consiste esencialmente en examinar el contenido normativo de la disposición acusada, con el fin de verificar que éste guarde coherente relación con el estatuto legal del cual hace parte. Además, el referido vicio compromete la competencia del Congreso, puesto que, por disposición constitucional, a éste le está vedado expedir disposiciones o modificaciones que n o estén ligadas a la materia del respectivo proyecto de ley".

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Condiciones que lo integran

Integran el principio de unidad de materia tres condiciones: En primer lugar, el legislador debe definir con precisión cual habrá de ser el contenido de la ley, lo cual deben reflejarse en el título del proyecto. En segundo lugar, todas las disposiciones de un proyecto de ley deben guardar una relación de conexidad entre si, bien sea temática, teleológica o sistemática. Finalmente, no resultan admisibles las modificaciones que se introduzcan a un proyecto de ley durante los debates en el Congreso y respecto de las cuales no sea posible establecer esa relación de conexidad.

PRINCIPIO DE CORRESPONDENCIA ENTRE TITULO DE LA LEY Y SU CONTENIDO-Parámetros de constitucionalidad

Ha dicho la Corte que "…la Constitución otorga carácter vinculante a la titulación de las leyes de la república, convirtiendo tal mandato en el deber correlativo del Congreso de emplear para cada cuerpo normativo un título consonante con el eje temático central sobre el cual gira"

UNIDAD DE MATERIA Y TITULO DE LA LEY/TITULO DE LA LEY-Funciones que cumple

Desde la perspectiva de la unidad de materia, "…el título funge como elemento orientador, en tanto da luces sobre la materia que se pretende regular, y es por ello que la jurisprudencia en reiteradas ocasiones ha sostenido que el principio de unidad de materia

está conformado por los dos mandatos constitucionales contenidos en los artículos 158 y 169 superiores. De lo anterior se sigue que lo que se busca es que exista unidad o correspondencia entre las disposiciones del cuerpo normativo y, a su vez, entre éstas y el título de la ley, el cual debe ofrecer una idea general sobre la materia que dicha ley va a regular”

UNIDAD DE MATERIA Y RELACIONES DE CONEXIDAD ENTRE LAS DISPOSICIONES QUE HACEN PARTE DE LA LEY

La conexidad no es solo formal, en razón de la correspondencia que deben guardar con el titulo de la ley, sino también material, referida a las relaciones sustanciales ente las diferentes normas que integran un ordenamiento y que pueden tener sustento causal, temático, sistemático y teleológico

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Elementos de análisis para determinar las relaciones de conexidad entre las disposiciones de una ley

La Corte ha señalado que a efecto de establecer cual es el contenido material de una ley y determinar las relaciones de conexidad que con el mismo tienen sus distintas disposiciones, el análisis de constitucionalidad debe acudir a elementos tales como “… el contenido de la exposición de motivos en cuanto allí se exponen las razones por las cuales se promueve el ejercicio de la función legislativa y se determinan los espacios de las relaciones sociales que se pretenden interferir; el desarrollo y contenido de los debates surtidos en las comisiones y en las plenarias de las cámaras; las variaciones existentes entre los textos originales y los textos definitivos; la producción de efectos jurídicos en las distintas esferas de una misma materia; su inclusión o exclusión de la cobertura indicada en el título de la ley; etc. La valoración conjunta de todos estos elementos permite inferir si una norma constituye el desarrollo de la materia de la ley de que hace parte.

UNIDAD DE MATERIA Y PROCESO LEGISLATIVO/PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Actos de control sobre iniciativa legislativa

De acuerdo con la Constitución, a los presidentes de las comisiones ante las que se ejerce la iniciativa legislativa, se le confiere la atribución de rechazar las iniciativas que no se refieran a una sola materia. El principio de unidad de materia tiene efecto vinculante desde la

primera etapa del proceso de expedición de la ley y por eso se habilita al presidente para ejercer actos de control sobre los contenidos de las iniciativas pues ellos deben estar identificados por el tratamiento únicamente de la materia que es objeto de regulación.

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-No afectación por modificación de estructura de órgano del estado/LEY ANTITRAMITES-Consideraciones de eficiencia y racionalización constituyen su objeto

Si una alteración en la composición de un órgano del Estado pudiese tenerse como una modificación en su estructura, ese sólo hecho no implica una afectación del principio de unidad de materia, porque la opción legislativa podría haber sido la de hacer esa modificación estructural precisamente por las consideraciones de eficiencia y racionalización administrativa que constituyen el objeto de la ley.

CONSEJOS PROFESIONALES-Organismos de carácter estatal/CONSEJOS PROFESIONALES-Funciones que cumplen

Los Consejos Profesionales, en general, reúnen un conjunto de características que permiten catalogarlos como órganos del nivel central del orden nacional, puesto que son creados por el legislador como entidades conformadas por autoridades públicas y particulares, que ejercen funciones públicas de policía administrativa con responsabilidad de control y vigilancia de las diferentes profesiones, y cuyos gastos de funcionamiento se sufragan con recursos públicos.

LEY ANTITRAMITES-Modificación en la composición de los Consejos Profesionales por la supresión de la participación en ellos del Ministerio de Educación no comporta afectación de la estructura del Estado

La modificación en la composición de los Consejos Profesionales, al suprimir la participación en ellos del Ministerio de Educación, no comporta propiamente una afectación de la estructura del Estado, porque los consejos siguen funcionando y cumpliendo con las responsabilidades que les atribuye la ley. La supresión de la participación del Ministerio de Educación en los Consejos no afecta per se ni su naturaleza jurídica, ni las funciones que deben cumplir, además que las responsabilidades funcionales del Ministerio en relación con la inspección y vigilancia de las profesiones no se agotaban en el ámbito de los consejos, y

que al margen de su participación en éstos, debe seguir cumpliendo con todas aquellas que le corresponden de acuerdo con la ley.

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA EN LEY ANTITRAMITES-No desconocimiento por supresión de participación del Ministerio de Educación en Consejos y Juntas Profesionales.

No resulta contrario al principio de unidad de materia que, pese a que la decisión de suprimir la participación del Ministerio de Educación en los consejos y juntas profesionales relacionados en la norma acusada comporta una modificación en la composición de tales entes, la misma se hubiese adoptado en la Ley 962 de 2005, porque existe una clara justificación desde la perspectiva de la racionalización funcional.

TECNICA LEGISLATIVA-Falta no implica inexequibilidad

Referencia: expediente D-6886

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 64 (parcial) de la Ley 962 de 2005 “Por la cual se dictan disposiciones sobre racionalización de trámites y procedimientos administrativos de los organismos y entidades del Estado y de los particulares que ejercen funciones públicas o prestan servicios públicos”.

Demandante: Lilia María Rodríguez Albarracín.

Magistrado Ponente:

Dr. RODRIGO ESCOBAR GIL

Bogotá D.C., cinco (5) de marzo de dos mil ocho (2008)

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

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

El diecisiete de julio de 2007, en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, la ciudadana Lilia María Rodríguez Albarracín formuló demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 64 (parcial) de la Ley 962 de 2005 “Por la cual se dictan disposiciones sobre racionalización de trámites y procedimientos administrativos de los organismos y entidades del Estado y de los particulares que ejercen funciones públicas o prestan servicios públicos”.

Mediante Auto del catorce de agosto de 2007, el Magistrado Sustanciador resolvió INADMITIR la demanda presentada por la ciudadana Lilia María Rodríguez Albarracín, por cuanto la accionante no había señalado con exactitud el aparte de la norma citada sobre la cual recae la demanda, lo cual conducía a que las razones aducidas para solicitar la declaratoria de inexequibilidad de la norma acusada, no cumpliesen con el requisito de claridad.

Mediante memorial presentado en esta Corporación el veintidós de agosto de 2007, la demandante procedió a corregir la demanda de inconstitucionalidad.

En Auto del once de enero del 2008, el Magistrado Ponente, bajo la consideración de que la accionante subsanó la demanda al precisar con claridad la norma sobre la cual recaía el reproche de inconstitucionalidad, resolvió ADMITIR la demanda radicada bajo el número D-6886. Adicionalmente, decidió FIJAR en lista la norma acusada por el término de diez días con el fin de otorgar la oportunidad a todos los ciudadanos de impugnarla o defenderla. En el Auto también se ordenó COMUNICAR la demanda al Ministro del Interior y de Justicia, al Ministerio de Educación Nacional, al Departamento Administrativo de la Función Pública, al Director del Consejo Nacional del Administrador Público, al Director del Consejo Nacional de Economía y a los Decanos de las Facultades de Derecho de las universidades del Rosario, Javeriana y Nacional para que, si lo estimaban conveniente, intervinieran dentro del proceso para impugnar o defender la disposición acusada. Igualmente, se ordenó DAR TRASLADO al Señor Procurador General de la Nación para que rindiera el concepto a su cargo, de acuerdo con el artículo 7 del Decreto 2067 de 1991.

Una vez cumplidos los trámites previstos en el artículo 242 de la Constitución Nacional y en el Decreto 2067 de 1991, la Corte Constitucional procede a decidir acerca de la demanda en referencia.

## II. TEXTO DE LA NORMA ACUSADA

A continuación se transcribe el texto del artículo 64 de la Ley 962 de 2005, conforme a su publicación en el Diario Oficial número 46.023, del 6 de septiembre de 2005, subrayando los apartes demandados.

“Ley 962 de 2005

‘Por la cual se dictan disposiciones sobre racionalización de trámites y procedimientos administrativos de los organismos y entidades del Estado y de los particulares que ejercen funciones públicas o prestan servicios públicos’

ARTÍCULO 64. RACIONALIZACIÓN DE LA PARTICIPACIÓN DEL MINISTRO DE EDUCACIÓN O SU REPRESENTANTE O DELEGADO, EN JUNTAS Y CONSEJOS. A partir de la vigencia de la presente ley, suprímase la participación del Ministro de Educación Nacional, o de su representante o delegado, en las siguientes juntas y consejos:

Asociación Colombiana de Dietistas y Nutricionistas.

Comisión Profesional Colombiana Diseño Industrial.

Consejo Profesional de Biología.

Consejo Asesor Profesional del Artista.

Consejo de Ingeniería Naval y Afines.

Consejo Nacional de Técnicos Electricistas.

Consejo Profesional Nacional de Tecnólogos en Electricidad, Electromecánica, Electrónica y Afines.

Consejo Nacional de Bibliotecología.

Consejo Profesional de Administración de Empresas Nacional de Trabajo Social.

Consejo Profesional de Ingeniería de Transporte y Vías de Colombia.

Consejo Profesional Nacional de Arquitectura y Profesiones Auxiliares.

Consejo Profesional de Agentes de Viaje.

Consejo Profesional de Geógrafos.

Consejo Profesional de Geología.

Consejo Profesional del Administrador Público.

Consejo Profesional de Guías de Turismo.

Consejo Profesional Nacional de Ingeniería Eléctrica, Mecánica y Profesiones Afines.

Consejo Profesional de Medicina, Veterinaria y Zootecnia.

Consejo Profesional de Química.

Consejo Profesional Nacional de Ingeniería y Profesiones Auxiliares.

Consejo Profesional Nacional de Tecnólogos en Electricidad, Electromecánica, Electrónica y Afines.

Consejo Profesional Nacional de Topografía.

Consejo Técnico de Contaduría.

Consejo Técnico Nacional de Enfermería.

Consejo Técnico Nacional de Optometría.

Fundación Museo Omar Rayo.

Junta Directiva Fundación Orquesta Sinfónica del Valle.

Junta Directiva Instituto Departamental de Bellas Artes de Cali".

III. FUNDAMENTOS DE LA DEMANDA

La demandante considera que el artículo 64 de la Ley 962 de 2005, parcialmente acusado, es inconstitucional por violación de los artículos 158 y 169 de la Constitución Política, que consagran el principio de unidad de materia, rector del trámite de aprobación de las leyes.

En efecto, la actora señala que la norma demandada, al suprimir la participación del Ministro de Educación o su delegado en algunas Juntas y Consejos, desborda el marco de regulación de la Ley 962 de 2005, como quiera que comporta una reforma de la estructura del Estado, que debió ser tramitada en una ley con núcleo temático diferente al de la norma citada, la cual, según refiere su título, se dirige a la racionalización de trámites y procedimientos administrativos de los organismos y entidades del Estado y de los particulares que ejercen funciones públicas o prestan servicios públicos.

Posteriormente, la actora enlista las leyes que crearon las entidades que, en su parecer, resultan modificadas por la disposición contenida en el artículo 64 demandado.

Finalmente, la accionante acusa la falta de coherencia y la ausencia de técnica legislativa en la adopción del artículo 64 demandado, toda vez que, de una parte, suprime la participación del Ministro de Educación en el Consejo Nacional de Técnicos Electricistas, cuando, según su ley de creación, aquél no tiene participación en ninguna instancia del Consejo y, de otra, hace alusión al Consejo Profesional de Administración de Empresas Nacional de Trabajo Social que no existe, dado que la Ley 60 de 1981 creó el Consejo Profesional de Administración de Empresas, errores que develan la ausencia de estudio y discusión del contenido normativo del artículo demandado.

## IV. INTERVENCIONES

### 1. Ministerio del Interior y de Justicia

La Directora de Ordenamiento Jurídico del Ministerio del Interior y de Justicia presentó escrito de intervención en el cual solicitó a esta Corporación que declare la exequibilidad de la norma acusada.

Luego de hacer un análisis detallado de los argumentos de la demanda, el interviniente señaló que era pertinente efectuar la integración normativa de las expresiones del artículo 64 de la Ley 962 de 2005 que no fueron acusadas, ya que esto resulta indispensable para

examinar los planteamientos de la demanda y para que, en caso de que las expresiones acusadas se declaren inexequibles, el texto restante conserve pleno sentido.

De otra parte, en lo que guarda relación con el cargo de violación del principio de unidad de materia, el interviniente señala que en la Sentencia C-886 de 2002 la Corte Constitucional definió tres condiciones que lo integran, cuales son: (i) que el legislador debe definir con precisión, desde el título mismo del proyecto, el contenido material de la norma; (ii) que las disposiciones deben guardar relación de conexidad temática, teleológica o sistemática entre sí, y (iii) que no resultan admisibles las modificaciones de un proyecto de ley, introducidas dentro del debate legislativo, que no guarden relación de conexidad. Colige de lo anterior que, sin violentar el principio de unidad de materia, un proyecto de ley admite diversidad de núcleos temáticos, siempre que sea posible establecer una relación de conexidad sustancial entre todos ellos.

Por otro lado, refiere jurisprudencia constitucional en la que se ha establecido que la concepción del principio de unidad de materia comporta una limitación en el ejercicio del control de constitucionalidad, que se traduce en el respeto de la libertad de configuración de la que goza el Congreso en su actividad legislativa, de manera que para que el tribunal constitucional pueda determinar el cumplimiento o no de tal principio, deben considerarse los principios democráticos que orientan la función parlamentaria, de suerte que se defina la intensidad del control ejercido, advirtiendo que un control rígido desconocería la vocación democrática del Congreso y sería contrario a la cláusula general de competencia que le asiste en materia legislativa.

Tras destacar los aspectos que deben considerarse para determinar si la norma acusada vulnera el principio de unidad de materia, el interviniente indica que no asiste razón al demandante en el sentido de que la supresión de la participación del Ministro de Educación o su delegado en algunas Juntas o Consejos Profesionales carece de relación con la materia regulada en la Ley 962 de 2005, toda vez que el núcleo temático de la ley, según se colige de su título y de la exposición de motivos, es la racionalización de trámites, atendiendo a los principios de celeridad, eficiencia y eficacia.

Señala, de otra parte, que la supresión de la participación del Ministro de Educación o su delegado en algunas Juntas o Consejos Profesionales no implica una modificación de la

estructura del Estado, por cuanto su falta de participación no altera la estructura del organismo. Por el contrario, la supresión de su participación realiza los principios de celeridad, eficiencia y eficacia a los que se dirige la norma, como quiera que las múltiples funciones del Ministro impiden su participación personal en las Juntas o Consejos Profesionales referidos en la norma acusada, por lo que debe apelarse constantemente al mecanismo de delegación, que en últimas va en detrimento de las eficiente gestión pública, que es precisamente lo que pretende remediar la ley antitrámites.

Frente a la acusación de la demanda en el sentido de que la no participación del Ministro de Educación o su delegado en dichos Consejos o Juntas afecta la función pública, el interviniente indicó que desde su concepción los Consejos o Juntas de Profesionales han tenido funciones públicas de policía administrativa que se traducen en la inspección y vigilancia de diferentes profesiones, por lo que no es entendible que dichas funciones no se puedan realizar sin la continua y permanente presencia del Ministro.

De otra parte, la interviniente señaló que el argumentó de la demanda en el sentido de que la participación del Ministro de Educación o sus delegados en determinadas Juntas o Consejos conjura un “riesgo social”, no es de recibo como quiera que, de una parte, la participación del Ministro no se dirige a conjurar ningún riesgo y, de otra, las profesiones citadas en la norma acusada no son altamente peligrosas.

Por último, con respecto al cargo de falta de coherencia de algunos de los apartes de la disposición demandada, el interviniente estimó que si bien es ideal la coherencia del ordenamiento jurídico, en el caso concreto de la ley acusada los errores en que se incurrió no tienen la entidad de tornar la norma en inconstitucional, sino que, a lo sumo, la hacen parcialmente ineficaz. Adicionalmente, señaló que no se presenta una incoherencia constitucionalmente relevante, por cuanto la aplicación de la norma no conlleva consecuencias jurídicas opuestas.

2. Ministerio de Educación Nacional

A través de apoderado judicial, el Ministerio de Educación Nacional intervino en el presente asunto y solicitó a esta Corporación que declarara la exequibilidad de la norma acusada.

Tras referir la finalidad que se persiguió con la adopción de la ley antitrámites y presentar las

diferencias entre la reglamentación de la etapa formativa de los futuros profesionales y la relativa al ejercicio de la profesión, el interviniente concluye que la presencia del Ministro de Educación en los Consejos y Juntas Profesionales deviene impertinente como quiera que desborda su órbita de acción.

En relación con el cargo de la demanda, el interviniente señaló que el artículo acusado se atiene al principio de unidad de materia, toda vez que el título de la ley establece que se trata de una norma concebida para la racionalización de trámites innecesarios de los organismos del Estado, por lo que la supresión de la participación del Ministro de Educación en entidades que tienen que ver con la etapa de desempeño profesional está ajustada a derecho, ya que dichas funciones no son propias de la misión que adelanta el Ministerio de Educación.

Finalmente advierte que la norma acusada fue ampliamente debatida en el Congreso de la República, encontrándose procedente que el legislador racionalizara el aparato estatal en cuanto a la participación del Ministro de Educación o su delegado en las Juntas o Consejos de Profesionales.

3. Departamento Administrativo de la Función Pública

El Departamento Administrativo de la Función Pública, mediante apoderado especial, solicitó la declaración de constitucionalidad de la norma acusada.

El interviniente, luego de hacer un análisis ilustrativo sobre el principio de la unidad de materia, concluyó que el artículo cuestionado está estrechamente relacionado con la materia de que trata la ley antitrámites, ya que resulta acorde con la ley toda disposición que pretenda promover la eficacia y la eficiencia en la administración pública para garantizar los principios de la función pública, finalidad que se materializa con la supresión de la participación del Ministro de Educación o su delegado en las Juntas o Consejos Profesionales.

4. Universidad del Rosario

El Decano de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario intervino en el proceso de la referencia y consideró que la Corte Constitucional debe declarar la caducidad

de la acción y abstenerse de emitir un pronunciamiento de fondo, como quiera que el cargo formulado en la demanda contra el artículo 64 de la Ley 962 de 2005 está estructurado por un vicio de forma, que resulta improcedente por cuanto según el numeral 3º del artículo 242 constitucional sólo puede ser formulado dentro del año siguiente al momento de la publicación de la ley. Así, como quiera que desde el momento en que se publicó la norma acusada, esto es el 6 de septiembre de 2005, al momento de la formulación de la demanda, es decir el 17 de julio de 2007, ha transcurrido un término superior a un año, la demanda es improcedente.

5. Universidad Nacional

La Universidad Nacional allegó al proceso de la referencia concepto emitido por un profesor del Departamento de Derecho en el que solicita la declaratoria de exequibilidad de la norma acusada.

Tras referir la historia legislativa de la Ley 962 de 2005 y dar cuenta de las normas constitucionales presuntamente infringidas, el interviniente identifica y descarta la procedencia de los cargos formulados contra el artículo 64 de la ley antitrámites.

En primer lugar, señala que el cargo de la presunta violación del principio de unidad de materia no debe prosperar, toda vez que atendiendo a la historia legislativa de la norma analizada se puede constatar que la disposición acusada fue objeto de discusión y se mantuvo hasta el final casi en su integridad. En segundo lugar, respecto de la lesión que la norma acusada reporta al artículo 26 de la Constitución por eliminar el control que ejerce el Ministerio de Educación sobre los Consejos Profesionales y por tratarse de una reforma de la estructura del Estado, señala que la vigilancia y control de tales Consejos no se agota a través de la participación suprimida y que esta medida no comporta la alteración de la estructura del Estado.

Ahora, respecto de la falta de coherencia en la adopción de la ley, alegada por el demandante, señala que si bien se evidencian yerros en la norma acusada, éstos no tienen la entidad de afectar de fondo el texto aprobado.

Finalmente, el interviniente realiza una presentación de la historia de los Consejos Profesionales, de su naturaleza jurídica, de la regulación de los mismos en la legislación

francesa y de los Colegios Profesionales colombianos, con lo que da cuenta de los diversos órganos y niveles de regulación, vigilancia, inspección y control sobre los mismos.

6. Consejo Nacional Profesional de Economía

El Presidente del Consejo Nacional Profesional de Economía intervino en el proceso de la referencia para coadyuvar la demanda de inconstitucionalidad formulada contra el artículo 64 -parcial- de la Ley 962 de 2005.

En efecto, a la luz de la jurisprudencia constitucional respecto del principio de unidad de materia, señaló que la ley referida se expidió para racionalizar los trámites y procedimientos administrativos y no para reformar la estructura interna de entidades de derecho público, de manera que el artículo acusado presenta una incoherencia temática con el espíritu o finalidad de la ley.

De igual forma advierte la inexistencia de conexidad causal, teleológica, temática o sistemática entre la supresión de la participación del Ministro de Educación en los Consejos y Juntas Profesionales y la materia dominante de la ley 962 de 2005, cual es la racionalización de trámites. En este sentido, pone de presente que el efecto de la norma, en lugar de propender por la celeridad, eficiencia y eficacia de la actuación de la administración, afectó el normal funcionamiento del Consejo Nacional Profesional de Economía, al no existir durante largo tiempo un representante legal de la entidad.

De otra parte, el interviniente señala que de acuerdo con la doctrina y la jurisprudencia nacional, la intervención de los ministerios y departamentos administrativos en la composición de juntas y consejos constituye una forma de control de tutela, de manera que no resulta comprensible el hecho de que, con base en la norma acusada, se elimine la participación del Ministro de Educación en Juntas y Consejos Profesionales, sin establecer de qué forma se continuará ejerciendo dicha función de control y tutela.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

Mediante Concepto No. 4408 de 2007, el Procurador General de la Nación solicitó a esta Corporación que declarara la exequibilidad del artículo 64 de la Ley 962 de 2005, por cuanto su adopción no comporta desconocimiento del principio de unidad de materia.

En efecto, tras referir el título de la Ley 962 de 2005 e indicar la forma en que están distribuidas las materias de que trata, determina el núcleo temático de la ley, a la luz de los criterios orientadores fijados por la jurisprudencia constitucional para tal fin, cuales son la revisión de la exposición de motivos, los contenidos de los debates dentro del trámite legislativo, las variaciones entre los textos originales y los definitivos, la producción de efectos jurídicos en las distintas esferas de una materia y su inclusión o exclusión de la cobertura indicada en el título de la ley.

De esta forma, de la exposición de motivos, colige que el ánimo que orientó la expedición de la ley en cita fue el de promover la calidad de vida de los ciudadanos en sus relaciones con la administración y la transparencia de la administración pública. De la ponencia para segundo debate de la Cámara destacó que la norma, además de la supresión de trámites, persigue la racionalización del aparato estatal y la optimización de su funcionamiento.

Con base en lo anterior y apelando a lo señalado por la Corte Constitucional en sentencias C-714 y C-832 de 2006, la Vista Fiscal concluyó que el núcleo temático de la Ley 962 de 2005 consiste en lograr un adecuado cumplimiento de los principios de moralidad, transparencia, eficacia y celeridad en el cumplimiento de las funciones públicas, de suerte que toda norma que persiga promover la eficacia y eficiencia de la administración y su sometimiento a los principios de la función pública resultará relacionada con la materia de la ley.

De acuerdo con lo anterior, el Procurador General de la Nación concluye que la norma acusada no diverge de las materias tratadas en el texto de la Ley 962 de 2005, toda vez que ésta persigue la racionalización del aparato estatal y la optimización de su funcionamiento, buscando de paso la reducción del gasto público, a lo que se ajusta el artículo 64, parcialmente acusado.

## 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 acciones de inconstitucionalidad contra las leyes de la República.

2. Problema jurídico

En el presente caso, para la actora, los apartes acusados del artículo 64 de la Ley 962 de 2005, “Por la cual se dictan disposiciones sobre racionalización de trámites y procedimientos administrativos de los organismos y entidades del Estado y de los particulares que ejercen funciones públicas o prestan servicios públicos”, son contrarios a la Constitución por desconocer el principio de unidad de materia.

Quienes intervienen por el Ministerio del Interior y Justicia, por el Ministerio de Educación Nacional, por el Departamento Administrativo de la Función Pública y por la Universidad Nacional de Colombia, así como el Procurador General de la Nación, coinciden en la apreciación conforme a la cual, dado que el ámbito temático de la Ley 962 de 2005 no se reduce a la simplificación de trámites administrativos, sino que comprende también aspectos orientados, en general, a racionalizar el ejercicio de la función pública, no resulta contraria al principio de unidad de materia la inclusión en ella de una disposición por medio de la cual se suprima la participación del Ministro de Educación en unos Consejos Profesionales en los cuales se considera que su presencia no es necesaria.

Por su parte, el Consejo Nacional Profesional de Economía interviene para coadyuvar las pretensiones de la demanda y, a los argumentos contenidos en ella, agrega la consideración de que, en el caso concreto de ese Consejo, la disposición demandada, en lugar de contribuir a simplificar algún trámite -que es el cometido propio de la ley- significó afectar negativamente su funcionamiento, puesto que al modificar su estructura lo dejó sin representante legal y generó incertidumbre acerca de su naturaleza jurídica, dado que en la ley de su creación se concibió como una entidad de derecho público adscrita al Ministerio de Educación Nacional.

De esta manera, se tiene que, de acuerdo con los cargos de la demanda y con lo expresado por los distintos intervinientes, en esta oportunidad le corresponde a la Corte determinar si la supresión de la participación del Ministro de Educación o su delegado en los consejos profesionales relacionados en el artículo 64 de la Ley 962 de 2005 es contraria al principio de unidad de materia por tratarse de un asunto que carece de una relación de conexidad con el objeto propio de la ley y que se refiere a una materia que debió ser regulada en una ley distinta.

3. Consideración preliminar. Solicitud de inhibición

Uno de los intervinientes en este proceso ha solicitado que la Corte profiera un fallo inhibitorio porque, en su criterio, el cargo formulado en la demanda alude a un vicio de forma y ésta habría sido presentada de manera extemporánea.

De acuerdo con el numeral 4º del artículo 241 de la Constitución, a la Corte Constitucional le corresponde decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra las leyes, tanto por su contenido material como por vicios de procedimiento en su formación. A su vez, de acuerdo con el numeral 3º del artículo 242 de la Carta, las acciones por vicios de forma caducan en el término de un año, contado desde la publicación del respectivo acto.

Lo anterior exige que, en cada caso concreto, de manera previa al examen de fondo de los cargos presentados, la Corte determine la naturaleza de los mismos en orden a establecer si es preciso aplicar el referido término de caducidad.

Ha sido reiterado por la jurisprudencia constitucional que la violación del principio de unidad de materia es un vicio de carácter material, "… puesto que el juicio que debe hacer el juez constitucional consiste esencialmente en examinar el contenido normativo de la disposición acusada, con el fin de verificar que éste guarde coherente relación con el estatuto legal del cual hace parte. Además, el referido vicio compromete la competencia del Congreso, puesto que, por disposición constitucional, a éste le está vedado expedir disposiciones o modificaciones que no estén ligadas a la materia del respectivo proyecto de ley."1

Así, ha señalado la Corte, la violación del principio de unidad de materia se traduce en un vicio material, y no formal, que no da lugar a la caducidad de la acción de inconstitucionalidad.2 Al explicar las razones por las cuales la vulneración del principio de unidad de materia es un vicio de fondo, la Corte, en la Sentencia C-531 de 1995, expresó que aún cuando una ley sea formalmente inatacable, pues se surtió de manera regular de todo el proceso de aprobación, sanción y promulgación de la misma, sería posible que algunos de sus artículos sean declarados inexequibles por violar la regla de unidad de materia, si su contenido normativo no tiene una conexidad razonable con la temática general de la ley. Para la Corte ello "… significa entonces que el vicio de inconstitucionalidad de esos artículos, por desconocer la regla de unidad de materia, no puede ser formal pues la forma no ha sido

cuestionada. El vicio deriva entonces de que el Congreso no tenía competencia para verter esos contenidos normativos en esa forma particular, eso es, en esa ley específica, y por ello son inconstitucionales, a pesar de que el trámite formal de la ley fue ajustado a la Constitución3".

4. El principio de unidad de materia

El principio de unidad de materia contenido en el artículo 158 de la Constitución, conforme al cual "todo proyecto de ley debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella" es complementado por la previsión del artículo 169 Superior, a cuyo tenor "el título de las leyes deberá corresponder precisamente a su contenido".

Ha destacado la jurisprudencia que de esas disposiciones se desprenden tres condiciones que integran el principio de unidad de materia: En primer lugar, el legislador debe definir con precisión cual habrá de ser el contenido de la ley, lo cual debe reflejarse en el título del proyecto. En segundo lugar, todas las disposiciones de un proyecto de ley deben guardar una relación de conexidad entre si, bien sea temática, teleológica o sistemática. Finalmente, no resultan admisibles las modificaciones que se introduzcan a un proyecto de ley durante los debates en el Congreso y respecto de las cuales no sea posible establecer esa relación de conexidad4.

4.1. La primera condición, que responde al mandato expreso del artículo 158 de la Constitución, se traduce en la necesidad de que todo proyecto de ley verse sobre una única materia, lo cual quiere decir que, como se expresó en la Sentencia C-025 de 1993, un proyecto de ley no puede versar sobre varias materias.5 Sobre este particular, la Corte ha señalado que "… el término 'materia', para estos efectos, se toma en una acepción amplia, comprensiva de varios asuntos que tienen en ella su necesario referente"6. Así, en Sentencia C-390 de 1996 se expresó que en el examen de la unidad de materia no se puede desconocer "… las relaciones sustanciales entre normas que, en apariencia, se refieren a materias diversas pero cuyos contenidos se hallan ligados, en el ámbito de la función legislativa, por las finalidades perseguidas, por las repercusiones de unas decisiones en otras, o, en fin, por razones de orden fáctico que, evaluadas y ponderadas por el propio legislador, lo obligan a incluir en un mismo cuerpo normativo disposiciones alusivas a

cuestiones que en teoría pueden parecer disímiles".

La anterior exigencia repercute sobre el trámite legislativo, puesto que, como ha puntualizado la Corte, la delimitación del ámbito material de una ley "… está deferida, entonces, doblemente al Congreso, pues éste se halla obligado a definir con precisión, como lo exige la Carta, desde el mismo título del proyecto, cuáles habrán de ser las materias en que se ocupe al expedir esa ley, y simultáneamente ha de observar una estricta relación interna, desde el punto de vista sustancial, entre las normas que harán parte de la ley, para que todas ellas estén referidas a igual materia, la cual, desde luego, deberá corresponder al título de aquélla."7

En este punto cabe observar que la jurisprudencia constitucional ha puntualizado que el principio de unidad de materia, en sentido amplio, puede considerarse integrado por el mandato de unidad materia contenido en el artículo 158 de la Constitución y por la necesaria congruencia entre el título de la ley y su contenido a la que alude el artículo 169 de la Carta, pero que, sin embargo, estas disposiciones contienen mandatos escindibles, "… de suerte que el juez de constitucionalidad puede emprender el estudio con base en cualquiera de ellos, de manera separada, sin verse atado a tomarlos en conjunto8."9

Ha dicho la Corte que "… la Constitución otorga carácter vinculante a la titulación de las leyes de la República, convirtiendo tal mandato en el deber correlativo del Congreso de emplear para cada cuerpo normativo un título consonante con el eje temático central sobre el cual gira."10 Esa previsión constitucional, si bien puede incorporarse al análisis sobre la unidad de materia, tiene entidad propia y significación independiente en aspectos tales como dar una idea general de la materia objeto de regulación, a manera de elemento pedagógico para los ciudadanos11, o permitir que "… quienes estén llamados a cumplir las disposiciones contenidas dentro de una ley puedan consultarlas acudiendo a su clasificación por el tema al que se refieren, bajo el entendido de que normas aisladas no se encontrarán recogidas dentro de leyes que regulan otros tópicos ajenos a su contenido particular12"13, o servir como "… criterio de interpretación de las normas contenidas en el cuerpo de la ley".14

4.2. La segunda condición que hace parte del principio de unidad de materia tiene que ver con las relaciones de conexidad entre las distintas disposiciones que hacen parte de una ley y la materia propia de la misma, conexidad que es no sólo formal, en razón de la

correspondencia que deben guardar con el título de la ley, sino también material, referida a las relaciones sustanciales entre las diferentes normas que integran un ordenamiento y que pueden tener sustento causal, temático, sistemático o teleológico.

La Corte ha señalado que a efecto de establecer cual es el contenido material de una ley y determinar las relaciones de conexidad que con el mismo tienen sus distintas disposiciones, el análisis de constitucionalidad debe acudir a elementos tales como "… el contenido de la exposición de motivos en cuanto allí se exponen las razones por las cuales se promueve el ejercicio de la función legislativa y se determinan los espacios de las relaciones sociales que se pretenden interferir; el desarrollo y contenido de los debates surtidos en las comisiones y en las plenarias de las cámaras; las variaciones existentes entre los textos originales y los textos definitivos; la producción de efectos jurídicos en las distintas esferas de una misma materia; su inclusión o exclusión de la cobertura indicada en el título de la ley; etc. La valoración conjunta de todos esos elementos permite inferir si una norma constituye el desarrollo de la materia de la ley de que hace parte".18

Ahora bien, la jurisprudencia ha señalado que "… para establecer si existe o no una conexión material es importante subrayar que la potestad de configuración del legislador contempla tanto la facultad de decidir el contenido específico de las normas, como la facultad de decidir como organizarlas y relacionarlas. El sistema jurídico no está compuesto por un conjunto de compartimientos estancos predeterminados que le imponen al Congreso la forma como debe ser concebido el derecho, que es funcionalmente cambiante para responder a las necesidades, prioridades, expectativas y aspiraciones de la sociedad. Los legisladores, bien sea por iniciativa propia o de alguno de aquellos funcionarios a los que la Constitución les concede iniciativa legislativa (artículo 155, C.P.), pueden reorganizar la normatividad de la manera como consideren conveniente y más acorde con los objetivos de política pública que lo guían, relacionando y uniendo materias que antes se trataban por aparte, o separando aquellos temas que tradicionalmente se consideraban inescindibles."19

4.3. La tercera condición que integra el principio de unidad de materia se proyecta sobre el proceso legislativo puesto que, de acuerdo con la Constitución, a los presidentes de las comisiones ante las que se ejerce la iniciativa legislativa, se le confiere la atribución de rechazar las iniciativas que no se refieran a una sola materia. Tal como se señaló por la Corte en la Sentencia C-501 de 2001, por virtud de tal disposición, el principio de unidad de

materia tiene efecto vinculante desde la primera etapa del proceso de expedición de la ley y por eso se habilita al presidente para ejercer actos de control sobre los contenidos de las iniciativas pues ellos deben estar identificados por el tratamiento únicamente de la materia que es objeto de regulación.

Más adelante, en el trámite de la iniciativa, se manifiesta también este aspecto del principio, que encuentra desarrollo específico en los principios de consecutividad y de identidad relativa, en razón a que sólo son admisibles las modificaciones a un proyecto de ley que se relacionen con la materia propia de la misma, sin perjuicio de que, en ejercicio de la expresa atribución para modificar, adicionar o suprimir aspectos de un proyecto, tal relación de conexidad se aprecie de una manera flexible, respetuosa del margen de configuración que la Constitución confiere al legislador.

4.4. El principio de unidad de materia, como de manera reiterada lo ha señalado la Corte, obedece, entre otras finalidades, a las de permitir, tanto la transparencia, como la coherencia del debate. En el primer caso se trata de evitar que se aprueben como parte de una ley, normas, que se hayan introducido de manera subrepticia o sorpresiva y sobre las cuales no se ha surtido un verdadero debate. Así, bien sea desde el proyecto original o en modificaciones posteriores, pueden incorporarse normas que no tienen relación con la materia propia del proyecto, que pasan por consiguiente desapercibidas, sin que sobre las mismas se presente discusión alguna y sin que, con frecuencia, exista conciencia sobre su verdadero alcance. El debate en ese evento no sería transparente, defecto que afecta no solo la actividad del Congreso, sino que limita las posibilidades de participación democrática inherentes al proceso legislativo, en la medida en que los ciudadanos se verían sorprendidos por la aprobación de normas respecto de cuya incorporación en el proyecto no tuvieron previa y explícita noticia. En el segundo caso se busca que la tarea legislativa se concentre en asuntos específicos definidos por el propio Congreso, de manera tal que el debate se desarrolle en torno a un hilo conductor que le de sentido y no sobre materias aisladas y carentes de conexidad. Esto último ocurriría cuando, no obstante que determinados contenidos temáticos son introducidos de manera explícita en un proyecto de ley, y respecto de ellos se cumple un debate en el Congreso, tales contenidos no pueden ser referidos a una materia común. En ese caso el debate no sería coherente.20

4.5. De este modo, se tiene que para el análisis de constitucionalidad en función del

principio de unidad de materia, establecido el contenido temático de un proyecto de ley, y verificado que el mismo no es violatorio del principio de unidad de materia, debe proseguirse con el examen de los cargos que se formulen respecto de normas particulares que no sea posible encuadrar dentro de ese contenido temático. En ambos casos el criterio para la evaluación del principio de unidad de materia debe ser flexible, por cuanto, si bien, como lo ha afirmado la Corte, el objetivo del mismo es mantener la coherencia del proyecto y del debate y asegurar la transparencia del proceso legislativo, su alcance no puede llevar a desconocer el principio democrático, la capacidad de configuración del legislador y la dinámica del debate parlamentario, cuya esencia, precisamente, está en que la discusión de los asuntos, la intervención ciudadana en el debate público y el examen de las iniciativas, de cómo resultado modificaciones, supresiones, adiciones o reformulaciones en relación con asuntos que versan sobre una materia cuyo ámbito ha sido definido con una amplitud razonable.

5. La materia de la Ley 962 de 2005

Esta Corporación, en las sentencias C-120, C-714 y C-832 de 2006 se pronunció en relación con la materia propia de la Ley 962 de 2005, asunto sobre el cual en la Sentencia C-714 concluyó que, no obstante que el tema central de la ley "… pareciera dirigirse exclusivamente a facilitar las actuaciones que los particulares deben surtir ante la Administración Pública, un examen más detenido de tal Ley demuestra que el legislador no sólo pensó en este objetivo, sino que también buscó la racionalización de la función administrativa en sí misma considerada."21

Para llegar a esa conclusión, la Corte partió de un análisis del contenido mismo de la ley, así como del de los antecedentes legislativos.

En ese contexto cabe destacar que, de acuerdo con su título, en la Ley 962 de 2005 "… se dictan disposiciones sobre racionalización de trámites y procedimientos administrativos de los organismos y entidades del Estado y de los particulares que ejercen funciones públicas o prestan servicios públicos". A su vez, en el artículo primero se señala que el objeto de la ley es el de "… facilitar las relaciones de los particulares con la Administración Pública, de tal forma que las actuaciones que deban surtirse ante ella para el ejercicio de actividades, derechos o cumplimiento de obligaciones se desarrollen de conformidad con los principios

establecidos en los artículos 83, 84, 209 y 333 de la Carta Política.”

Ese objeto había sido previsto de una manera más amplia y general en el proyecto inicialmente presentado a la consideración del Congreso, en cuyo artículo primero se disponía que “[l]a presente ley tiene por objeto la renovación y modernización de la función pública, la racionalización de trámites y procedimientos administrativos para facilitar la actividad de las personas frente a la Administración Pública y para lograr la eficiencia, un adecuado cumplimiento de los fines del Estado conforme a los principios de celeridad, eficiencia y eficacia.”

En el informe de ponencia para primer debate al Proyecto de Ley número 014 de 2003 Cámara acumulado con el Proyecto de Ley número 037 de 2003 Senado, en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes22, además de reiterar que el propósito del mismo es “… contribuir al ejercicio eficaz y eficiente de la función administrativa, mediante la modificación de los procedimientos administrativos existentes, de manera que ellos se lleven a cabo en forma más ágil y menos compleja y que la actividad administrativa que a través de los mismos busca la realización de los fines esenciales del Estado, facilite en lugar de entorpecer y obstaculizar las relaciones entre el ciudadano y la administración …”, se agregó que es preciso “…continuar con el esfuerzo modernizador de la administración pública …” y que “… además de la supresión de trámites, se persigue la racionalización del aparato estatal y la optimización de su funcionamiento …”.

Cabe observar que desde el proyecto inicial se previó para la ley una estructura que contaba con 18 capítulos en los cuales se incluían regulaciones relativas a disposiciones comunes a toda la administración pública; racionalización de trámites para el ejercicio de actividades por los particulares; regulaciones, trámites y procedimientos de la entidades territoriales, de los sectores del Interior y de Justicia, de relaciones exteriores, de hacienda y crédito público, de la Protección Social, de comercio, industria y turismo, de educación, de transporte, de minas y energía; trámites y procedimientos relacionados con el Ministerio del Ambiente, Vivienda y Desarrollo territorial; regulaciones, procedimientos y trámites del sector cultura, del Departamento Administrativo de Seguridad, DAS, del Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE; trámites y procedimientos relacionados con el Derecho de Autor; trámites y procedimientos relacionados con la Registraduría Nacional del Estado Civil y un capítulo destinado a disposiciones finales, y que en ese proyecto inicial, en el acápite relativo

al sector de educación, se incluyó la disposición que ahora se demanda.

De conformidad con las anteriores consideraciones puede concluirse que la materia propia de la Ley 962 de 2005 es la simplificación de trámites y procedimientos en la Administración Pública, y, en ese contexto, una racionalización de la función pública y una mayor coordinación interinstitucional, y que desde el proyecto inicial se incluyó la norma por virtud de la cual se dispuso la supresión de la participación del Ministerio de Educación en lo distintos Consejos Profesionales que se relacionan en el artículo 64 de la ley.

Establecida así la materia propia de la Ley 962 de 2005 es preciso determinar ahora si, conforme a los criterios que rigen el principio de unidad de materia, cabía la inclusión en ella de la disposición por medio de la cual se decidió suprimir la participación del Ministro de Educación o su delegado en algunos consejos y juntas profesionales.

6. El contenido de la disposición acusada y su relación con la materia propia de la ley 962 de 2005

Ni en la exposición de motivos del proyecto de ley, ni en las diferentes ponencias presentadas a los largo de los debates en el Congreso de la República hay una manifestación expresa en relación con las razones para la supresión de la participación del Ministerio de Educación en los Consejos Profesionales y otros entes de creación legal.

Sin embargo, como quiera que, en función del principio de unidad de materia, en sede de control de constitucionalidad se trata de establecer una relación objetiva de conexidad entre la disposición acusada y el cuerpo legal en el que se encuentra integrada, basta con que dicha relación exista, sin que sea necesario que la misma se haya manifestado de manera explícita durante el trámite del correspondiente proyecto de ley.

En consonancia con los cargos de la demanda, pueden diferenciarse en este caso dos aproximaciones distintas a la censura por violación del principio de unidad de materia. Conforme a la primera, dicho principio resultaría vulnerado por la ausencia de relación de conexidad entre la materia propia de la ley -esto es, en concepto de la actora, la supresión o simplificación de trámites- y el contenido propio de la disposición acusada, que, en criterio de la demandante, contiene una modificación de la estructura del Estado, no la supresión de un trámite o la agilización de un procedimiento. La segunda aproximación pone de presente

que, por virtud de la disposición acusada se modifica la estructura de los consejos profesionales, lo cual afecta la naturaleza de las funciones que les corresponden, aspecto que tiene entidad propia, distinta de la mera racionalización de trámites y procedimientos, y que debía, por consiguiente, ser regulado en una ley separada.

6.1. En relación con la primera aproximación ya se ha señalado cómo la materia propia de la ley comprendía, tanto la simplificación de trámites y procedimientos que las personas tienen que realizar ante las entidades públicas, como la racionalización de la función pública en si misma considerada. Así delimitado el universo temático de la ley, pueden señalarse a continuación algunas de las razones que distintos intervinientes han presentado para sustentar la existencia de una clara relación de conexidad entre la disposición acusada y el núcleo temático de la ley:

En primer lugar se ha señalado que, para el momento de expedición de la ley, existía un sinnúmero de consejos y juntas que exigían la presencia del Ministro de Educación o la de un delegado suyo, en cuyo caso la delegación sólo podía recaer en funcionarios de alto nivel, según lo previsto en el artículo 9º de la Ley 489 de 199823, lo cual incidía en la eficiencia tanto del ministerio, que debía desplazar a sus funcionarios para atender las reuniones de tales consejos y juntas, como en la de los propios consejos y juntas, cuya convocatoria quedaba supeditada a la agenda del ministro o a la de sus delegados. De este modo y si, como se pone de presente más adelante, la presencia del Ministerio no es indispensable en esos consejos, la decisión de suprimir su participación en los mismos tendría un claro efecto de racionalización administrativa.

Se ha señalado también que, en materia de profesiones y oficios, el ámbito competencial de Ministerio de Educación se desenvuelve en la etapa formativa, que hace referencia a los aspectos que, en el marco fijado por la ley, tienen que ver con la estructuración, oferta y desarrollo de los programas académicos, estándares de calidad, hasta el otorgamiento del título por las instituciones legalmente habilitadas para ello. En ese contexto, el Ministerio de Educación, en desarrollo de lo previsto en el inciso 5º del artículo 67 de la Constitución Política, ejerce el control y la vigilancia orientados a velar por el cumplimiento de los fines de la educación y por la mejor formación moral, intelectual y física de los educandos. Por otra parte, las responsabilidades del Estado en relación con el ejercicio de las profesiones, se desarrollan en un ámbito misional distinto del que es propio del Ministerio de Educación y

corresponde a la ley definir la manera con habrán de llevarse a cabo.

De este modo, como se afirma en la intervención del Ministerio de Educación, una es la responsabilidad del Estado hasta la expedición del título académico y otra la orientada, por un lado, a establecer si, además de ese título, el interesado acredita los requisitos que se hayan establecido para el ejercicio profesional, y, por otro, a cumplir con la inspección y vigilancia que quepa adelantar sobre dicho ejercicio.

Esta distinción es importante, porque implica que, en consonancia con el propósito de racionalización que anima a la ley, de conformidad con la disposición demandada, el Ministerio de Educación se especializa en el ámbito funcional que le es propio, al paso que se retira de otros escenarios en los cuales su participación no es, ni necesaria, ni conducente y en los cuales deben desplegar su actividad otros entes públicos. Independientemente del juicio de valor que quepa hacer sobre la anterior apreciación, lo cierto es que ella permite establecer, desde la perspectiva del principio de unidad de materia, una relación objetiva de conexidad entre la disposición acusada y el objeto propio de la ley.

Sobre el particular, el Ministerio de Educación Nacional en su intervención señaló que la norma acusada guarda armonía con el objeto propio de la ley al suprimir la participación del Ministerio en organismos o asociaciones que cumplen una misión importante, pero dedicada al campo de desempeño ocupacional o profesional, cuyos fines y propósitos son diferentes a los que tienen que ver con el Ministerio. Esa disposición de la ley antitrámites permitiría así que el ministerio se concentre en el cumplimiento de sus fines esenciales, sin que para ello pueda afirmarse que habría sido necesario expedir una ley para cada uno de los consejos que están regulados en normas legales diferentes.

6.2. La segunda aproximación que en la presente oportunidad se ha planteado en relación con el principio de unidad de materia, tiene que ver, como se ha dicho, con el hecho de que, el objeto propio de la disposición acusada, en cuanto afecta la estructura del Estado e incide en las funciones de los Consejos Profesionales, al margen de la tangencial relación de conexidad que fuese posible establecer con la materia propia de la ley de la que hace parte, debía haber sido objeto de una ley separada, en la que de manera específica se hubiesen abordado esas materias.

Sobre ese particular se ha expresado un conjunto de consideraciones que se sintetizan a

continuación:

La modificación en la composición de los Consejos Profesionales, al suprimir la participación en ellos del Ministerio de Educación, no comporta propiamente una afectación de la estructura del Estado, porque los consejos siguen funcionando y cumpliendo con las responsabilidades que les atribuye la ley.

Por otra parte, aún si una alteración en la composición de un órgano del Estado pudiese tenerse como una modificación en su estructura, ese sólo hecho no implica una afectación del principio de unidad de materia, porque la opción legislativa podría haber sido la de hacer esa modificación estructural precisamente por las consideraciones de eficiencia y racionalización administrativa que constituyen el objeto de la ley.

Si bien es cierto que los consejos profesionales cumplen funciones públicas de policía administrativa, con responsabilidades de control y vigilancia de las diferentes profesiones, no lo es menos, que la supresión de la participación del Ministerio de Educación en ellos no impide que desarrollen su gestión sin ese acompañamiento, ni se convierte en obstáculo para que las políticas públicas que, en el ámbito de su competencia fije el ministerio, guíen la acción de dichos consejos.

Los consejos, en general, están conformados por entidades de carácter público y privado y los fines que le son propios no exigen la presencia ineludible del Ministerio de Educación.

La función de inspección y vigilancia sobre las profesiones no se agota en los Consejos Profesionales y bien sea en el seno de éstos, o en otros escenarios, en desarrollo de sus propias competencias, las entidades públicas competentes deben llevarla a cabo.

De este modo se tiene que, por un lado, la supresión de la participación del Ministerio en los Consejos no afecta per se ni su naturaleza jurídica, ni las funciones que deben cumplir, y que, por otro, las responsabilidades funcionales del Ministerio en relación con la inspección y vigilancia de las profesiones no se agotaban en el ámbito de los consejos, y que al margen de su participación en éstos debe seguir cumpliendo con todas aquellas que le correspondan de acuerdo con la ley.

Sobre este particular observa la Corte que, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional,

puede decirse que los Consejos Profesionales, en general, reúnen un conjunto de características que permiten catalogarlos como órganos del nivel central del orden nacional, puesto que son creados por el legislador como entidades conformadas por autoridades públicas y particulares, que ejercen funciones administrativas y cuyos gastos de funcionamiento se sufragan con recursos públicos.

En reiterada jurisprudencia, esta Corporación ha precisado que organismos como los llamados Consejos o Comités Profesionales24 tienen carácter estatal y por tanto no pueden confundirse con los Colegios Profesionales que autorice la propia ley, ni con las asociaciones profesionales25. No le corresponde a la Corte en este proceso abordar el análisis de la estructura y las funciones de los distintos consejos profesionales, ni el de la naturaleza de la participación pública y privada que les es característica, aspecto este último que fue objeto de especial consideración en la Sentencia C-482 de 2002, sino que, para la valoración del cargo sobre violación del principio de unidad de materia, debe determinarse si el hecho de que la supresión de la participación el Ministro de Educación en los Consejos Profesionales relacionados en la disposición demandada comporta una modificación en la composición de un órgano que hace parte de la Administración Pública, hacía imperativo que dicha decisión se adoptase en una ley separada, sin que pueda tenerse como comprendida dentro del ámbito material de la Ley 962 de 2005.

Para la Corte es claro que las decisiones que adopte el legislador en un determinado ámbito pueden tener repercusiones importantes en esferas que no fueron objeto de expresa consideración legislativa. Pero para que de esa circunstancia se derivase un desconocimiento del principio de unidad de materia, sería preciso mostrar que frente a una relación de conexidad entre la disposición acusada y la materia propia de la ley que es muy tenue, o tangencial, o apenas eventual, existe en la norma acusada un efecto de mucho mayor significación en una esfera distinta, que habría hecho ineludible su tratamiento separado. No basta, entonces, con mostrar que una determinada regulación produce efectos importantes en ámbitos que exceden la dimensión material de la ley en la que se encuentra incorporada, para que pueda predicarse la violación del principio de unidad de materia, sino que es preciso establecer que no existe una razonable relación de conexidad, que se califica de esa manera para permitir una ponderación entre el criterio de conexidad que se le atribuye al legislador y la entidad de los efectos que se producen en un ámbito distinto al propio de la ley correspondiente.

En este caso se tiene que, para racionalizar, tanto la función que debe cumplir el Ministerio de Educación, que en cuanto hace a las profesiones y oficios se quiere circunscribir al aspecto formativo, como la operación de los consejos profesionales -cuya actividad no se quiere dejar supeditada a la presencia de un ente que les es funcionalmente ajeno, -criterio de conexidad- se decide suprimir la participación del Ministerio en esos consejos, lo cual afecta la composición de los mismos – efecto que excede el ámbito propio de la ley-.

Por un lado, para la Corte es claro que la decisión legislativa que se cuestiona en esta oportunidad tiene una relación de conexidad con la ley de la que hace parte que, como se ha puesto de presente en el acápite precedente de esta providencia, no es meramente tangencial, marginal o accidental y que se soporta en dos consideraciones principales: la especialización funcional del Ministerio y la consideración de que su presencia en los consejos profesionales no es indispensable para que los mismos puedan seguir adelantando sus funciones, razones por las cuales la disposición acusada tiene un evidente sentido de racionalización administrativa y funcional.

Por otro lado, no advierte la Corporación que la decisión legislativa que se cuestiona produzca un efecto en un ámbito ajeno a la materia de la ley que tenga tal relevancia como para dejar sin piso el criterio de conexidad que se ha señalado. Ciertamente la decisión del legislador modifica la composición de unos consejos profesionales, pero comoquiera que en todos ellos, las respectivas leyes de creación contemplaban, además de la participación del Ministro de Educación o de su delegado, la de otros funcionarios públicos o la de representantes de entidades públicas, los mencionados consejos pueden seguir operando, sin que se aprecie que su funciones se vean afectadas por la ausencia del Ministro de Educación.

En esta dimensión funcional observa la Corte que las competencias que la ley atribuye a los consejos relacionados en la disposición demandada pueden agruparse en tres conjuntos principales: (1) Las funciones relacionadas con la expedición de la matrícula y la tarjeta profesional, el registro profesional, las licencias temporales para el ejercicio de la profesión y la calificación de actividades afines; (2) Las funciones relacionadas con el código ético o disciplinario y la inspección y vigilancia sobre el ejercicio de la profesión y (3) las funciones de asesoría en distintos ámbitos de la actividad profesional.26

Es claro que las funciones de mera asesoría no hacían indispensable la presencia del Ministro de Educación, aún en aquellos eventos en los que dicho ministerio sea el destinatario de la misma. Es posible interpretar, por otra parte que las funciones relacionadas con la matrícula, el registro, la tarjeta profesional, las licencias temporales, la asimilación de actividades afines y el control disciplinario, efectivamente se centran en la etapa del ejercicio profesional y desbordan el ámbito puramente formativo en el que se concentra la actividad del Ministerio de Educación, caso en el cual es válido considerar que su presencia en tales consejos no sea necesaria, ni conducente para que las referidas funciones puedan cumplirse a cabalidad. Se trata, en todo caso, de valoraciones que corresponde hacer al legislador y que en este caso la Corte sólo aborda desde la perspectiva de la unidad de materia, en orden a establecer si el contenido normativo acusado, en virtud de esas consideraciones teleológicas, tiene una relación de conexidad con el núcleo temático de la ley de la que hace parte.

De este modo, para la Corte, no resulta contrario al principio de unidad de materia que, pese a que la decisión de suprimir la participación del Ministro de Educación en los consejos y juntas profesionales relacionados en la norma acusada comporte una modificación en la composición de tales entes, la misma se hubiese adoptado en la Ley 962 de 2005, porque existe una clara justificación desde la perspectiva de la racionalización funcional, sin que las eventuales dificultades que cierta imprevisión legislativa pueda originar en la operación de esos consejos, como aquellas a cuya solución se atendió con la expedición del Decreto 2588 de 2006, para atender el problema que se suscitó en aquellos consejos en los cuales la presidencia y la representación legal estaban atribuidas al Ministro de Educación, tengan la entidad como para dejar sin piso el criterio de conexidad que la Corte ha encontrado presente.

En este contexto, estima la Corte que, aunque en los antecedentes legislativos de la Ley 962 de 2005 no existe una justificación expresa de la supresión de la participación del Ministerio de Educación Nacional en los Consejos Profesionales enunciados en su artículo 64, las explicaciones dadas por las entidades gubernamentales intervinientes en este proceso y la consideración general en torno a la estructura y las funciones de los Consejos Profesionales, permiten concluir que el propósito buscado por el legislador al suprimir esa participación fue el de desvincular al Ministerio de Educación de unos entes cuyas funciones no encuadran de manera clara en los cometidos propios del Ministerio, relacionados de manera específica con la etapa formativa de las distintas profesiones para cuyo ejercicio se requiera un título de

idoneidad y no con la fase del ejercicio profesional, cuya vigilancia y control constituye el objeto principal de la función pública que se ha confiado a los Consejos Profesionales.

Para la Corte es claro que, así presentado el asunto, la disposición acusada tiene una clara relación de conexidad temática y teleológica con la materia sobre la cual versa la Ley 962 de 2005, puesto que, tal como se ha señalado, la llamada ley "Antitrámites" no se dirige exclusivamente a facilitar las actuaciones que los particulares deben surtir ante la Administración Pública, como se asume por la demandante, sino que, tal como se ha reiterado por esta Corporación, un examen más detenido de tal ley demuestra que el legislador no sólo pensó en este objetivo, sino que también buscó la racionalización de la función administrativa en sí misma considerada.

De este modo, no obstante que puede existir disparidad de criterios en torno al planteamiento conforme al cual, en relación con la inspección y vigilancia que le corresponde ejercer al Estado sobre el ejercicio de las profesiones (C.P. art. 26), el papel del Ministerio de Educación Nacional se circunscribe a la etapa formativa, que culmina con la expedición del respectivo título profesional por la institución de educación habilitada para ello, concluye la Corte que esa es una valoración que entra en el ámbito de la libertad de configuración del legislador, el cual podía, en consecuencia, dentro de una ley que tiene entre sus objetivos el de racionalizar la actividad administrativa y permitir una mayor coordinación interinstitucional, suprimir la participación del Ministro de Educación o sus delegado en unos Consejos cuyas funciones, en criterio del legislador, no encuadran en el cometido propio del Ministerio.

Desde esta perspectiva, observa la Corte que el legislador, en ejercicio de su libertad de configuración, podía incluir dentro de la Ley 962 de 2005 las disposiciones por virtud de las cuales se suprime la participación del Ministro de Educación en un conjunto de juntas y consejos profesionales y, que además, el contenido como tal de la decisión legislativa se desenvuelve en ese mismo escenario, puesto que no hay disposición constitucional que a haga imperativa la presencia del Ministerio de Educación en tales juntas y consejos, y la decisión en uno o en otro sentido es, en consecuencia, un asunto de pura valoración política, librado al ámbito de configuración del legislador.

Sobre el particular cabe señalar que los errores de técnica legislativa no conducen per se a la

inconstitucionalidad de una norma, y que, en muchos casos conducen únicamente a su ineficacia, al paso que, por otra parte su presencia en una ley determinada no permite presumir, necesariamente, una ausencia de debate o de conocimiento, puesto que pueden provenir de errores de transcripción o de inadvertencia en asuntos que se debaten en una dimensión general pero que luego deben especificarse en sus manifestaciones concretas.

Así, en este caso es claro que al Congreso se le planteó desde el principio la propuesta de suprimir la participación del Ministerio de Educación Nacional en una serie de Consejos Profesionales y otros entes públicos. Tal como se ha señalado, aunque no hay constancia expresa de ello, es posible establecer que dicha supresión tenía un propósito que es congruente con el objetivo de la ley y que tal circunstancia fue conocida por el Congreso cuando le dio su aprobación, sin que quepa que la Corte se pronuncie sobre la suficiencia del debate legislativo, el grado de información que tuvieron los congresistas o la circunstancia de si previeron o no todas las posibles implicaciones de las disposiciones adoptadas.

En el caso concreto de la alusión en la norma demandada al "Consejo Profesional de Administración de Empresas Nacional de Trabajo Social" parece evidente que se está ante un mero error de trascripción, si se tiene en cuenta que desde el proyecto inicial presentado la consideración del Congreso se contempló, de manera separada y consecutiva, la supresión de la participación del Ministerio de Educación Nacional en el "Consejo Nacional de Trabajo Social" y en el "Consejo Profesional de Administración de Empresas." Ese error da lugar a un problema de interpretación de la ley pero de allí no se deriva la inconstitucionalidad de la disposición acusada.

En cuanto hace a la inclusión del Consejo Nacional de Técnicos Electricistas27, del cual, de acuerdo con la ley de su creación, no hace parte el Ministro de Educación, se trata de un problema de técnica legislativa, que haría ineficaz la disposición, pero en el cual no encuentra la Corte razones que conduzcan a su inexequiblidad.

8. Por último, puntualiza la Corte que en este caso profiere un fallo de exequibilidad en relación con los cargos analizados y que no se pronuncia sobre los efectos que la supresión de la participación del Ministerio de Educación en los Consejos Profesionales relacionados en el artículo demandado pueda tener sobre su naturaleza jurídica o la de sus competencias funcionales, asunto que sería, por consiguiente, susceptible de análisis de separado, sobre la

base de un problema de constitucionalidad que sobre esa materia se plantee a la Corte por cualquier ciudadano.

VII. DECISION

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

RESUELVE

Declarar EXEQUIBLES, por los cargos analizados, los apartes acusados del artículo 64 de la Ley 962 de 2005, "Por la cual se dictan disposiciones sobre racionalización de trámites y procedimientos administrativos de los organismos y entidades del Estado y de los particulares que ejercen funciones públicas o prestan servicios públicos".

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

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Presidente

JAIME ARAÚJO RENTERÍA

Magistrado

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

AUSENTE CON PERMISO

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Sentencias C-211 y C- 214 de 2007

2 Sentencias C-531 de 1995, C-256 de 1998 y C-506 de 2006, entre otras.

4 Sentencia C-886 de 2002

5 En esa sentencia la Corte declaró la inexequibilidad del artículo 146 de la Ley 5 de 1992 cuyo texto era el siguiente: Artículo 146. Materias diversas en un proyecto. Cuando un proyecto de ley verse sobre varias materias será repartido a la Comisión de la materia predominante, pero ésta podrá solicitar a las demás Comisiones competentes un concepto sobre el mismo, así no sea de forzoso seguimiento. // Las leyes con contenido de superior jerarquía posibilitan la constitucionalidad de otras de rango inferior incluidas durante su trámite o proceso legislativo, si no fueren rechazadas según los procedimientos constitucionales y reglamentarios.

6 Sentencia C-025 de 1993

7 Sentencia C-390 de 1996

8 Ver, por ejemplo, la Sentencia C-1057 de 2005 sobre reelección presidencial. En dicha providencia, el estudio de los cargos sobre violación del principio de unidad de materia de algunas de las disposiciones del Acto Legislativo 02 de 2004 y el de infracción del principio de titulación legislativa conforme al contenido de la ley, se realizó en apartes separados. El primero de ellos fue llevado a cabo en el numeral 2.2.1. y el segundo en el numeral 2.2.2.

9 Sentencia C-821 de 2006

10 Ibid.

11 Ibid.

12 Al respecto, las sentencias C-290 de 2000 y C-1185 del mismo año señalaron que la importancia que la Constitución da a la congruencia entre el título de las leyes y su contenido tiene íntima relación con el principio de unidad de materia, y que éste, a su vez, garantiza que las disposiciones contenidas en el cuerpo de una ley guarden coherencia para facilitar su aplicación, interpretación y cumplimiento.

13 Sentencia C-821 de 2006

14 Sentencia C-152 de 2003

15 Ver, entre muchas otras, las sentencias C-290 de 2000, C-1185 de 2000, C-837 de 2001, C-1144 de 2001, C-484 de 2003, C-551 de 2003, C-692 de 2003, C-803 de 2003, C-559 de 2004, C-1177 de 2004, C-852 de 2005. Nótese, no obstante, que estas providencias tuvieron lugar con ocasión de las demandas ciudadanas contra diversas disposiciones incluidas en diferentes cuerpos normativos, pero en ninguna de ellas fue objeto de demanda el título de tales normatividades.

16 Sentencia C-821 de 2006

17 Sentencia C-026 de 1993. Esta providencia tuvo lugar con ocasión de la demanda del artículo 38 de la Ley 9ª de 1989. Los cargos estaban relacionados con el presunto desconocimiento por dicha disposición de los artículos 158 y 169 superiores, pues la misma

hacía referencia al comodato, mientras que el título de la ley no hacía alusión alguna a dicho tema. Con todo, la Corte declaró exequible el precepto acusado al estimar que no es dable exigir al legislador mencionar dentro del título de la ley todas y cada una de las disposiciones incluidas en la misma.

18 Sentencia C-501 de 2001.

19 Sentencia C-618 de 2002

20 Sentencia C-886 de 2002

21 El suscrito magistrado ponente, en salvamento de voto a la Sentencia C-832 de 2006 introdujo algunos matices en relación con lo expresado por la Corporación sobre el alcance del principio de unidad aplicado a la Ley 962 de 2005, que lo llevaron a apartarse de la decisión entonces adoptada, por considerar que la regulación, en la ley antitrámites, de un asunto sustantivo no vinculado directamente a ningún procedimiento que debiera adelantarse en la Administración Pública, violaba el principio de unidad de materia. En esta sentencia se sigue la línea que sobre el particular se ha fijado en la jurisprudencia, que para el caso objeto de examen no es incompatible con el voto particular al que se ha hecho referencia.

22 El Proyecto de Ley 014 de 2003 – Cámara, "por la cual se dictan disposiciones sobre Racionalización de trámites y procedimientos administrativos de los organismos y entidades del Estado y de los particulares que ejercen funciones públicas o prestan servicios públicos", fue radicado el 20 de julio de 2003 en la Secretaría General de la Cámara de Representantes por el Ministro del Interior Fernando Londoño Hoyos. A su vez, el proyecto de Ley 037 de 2003, con idéntico título, fue radicado el 24 de julio de 2003 por el Senador Germán Vargas Lleras.

23 Ley 489 de 1998, ARTICULO 9o. DELEGACION. Las autoridades administrativas, en virtud de lo dispuesto en la Constitución Política y de conformidad con la presente ley, podrán mediante acto de delegación, transferir el ejercicio de funciones a sus colaboradores o a otras autoridades, con funciones afines o complementarias. // Sin perjuicio de las delegaciones previstas en leyes orgánicas, en todo caso, los ministros, directores de departamento administrativo, superintendentes, representantes legales de organismos y

entidades que posean una estructura independiente y autonomía administrativa podrán delegar la atención y decisión de los asuntos a ellos confiados por la ley y los actos orgánicos respectivos, en los empleados públicos de los niveles directivo y asesor vinculados al organismo correspondiente, con el propósito de dar desarrollo a los principios de la función administrativa enunciados en el artículo 209 de la Constitución Política y en la presente ley.

24 Sentencia C- 964 de 1999.

25 Sentencias C-606 de 1992, C-266 de 1994, C- 492 de 1996.

26 De acuerdo con una tabulación de las funciones que las respectivas leyes de creación atribuyen a los consejos y juntas profesionales relacionados en el artículo 64 de la Ley 962 de 2005, puede apreciarse que no en todos los casos se atribuyen funciones en los tres ámbitos señalados. Así, por ejemplo, al Consejo Técnico de la Contaduría Pública, Ley 43 de 1990, o al Consejo Técnico Nacional de Enfermería, Ley 266 de 1996, no se les asignan funciones, relacionadas con matrícula, tarjeta y registro profesionales, ni con inspección y vigilancia del ejercicio de la profesión. Por otro lado, en algunos consejos pueden encontrarse funciones que no encuadran exactamente en ninguno de los conjuntos generales mencionados, como la que en la Ley 33 de 1989 se atribuye al Consejo Profesional de Ingeniería de Transporte y Vías de Colombia para la expedición de "… normas de control científicas , en los campos de Ingeniería en Transportes y Vías."

27 En efecto, de acuerdo con el artículo 5º de la Ley 19 de 1990, el Consejo Nacional de Técnicos Electricistas estará integrado por un representante del Ministerio de Minas y Energía; un representante de las escuelas o institutos técnicos de electricidad; dos técnicos electricistas, profesionales y matriculados, nombrados por la Federación Nacional de Técnicos Electricistas y Afines de Colombia, Fenaltec; un ingeniero electricista titulado y matriculado designado por la Asociación Colombiana de Ingenieros Electricistas.