

Sentencia C-443/97

LEY-Conexidad objetiva y razonable de normas que la integran/LEY DE PROCURADURIA-Inclusión de normas sobre procedimiento disciplinario

La ley que regula la organización funcional y estructural de la Procuraduría General de la Nación, también puede razonablemente determinar normas que indiquen el procedimiento disciplinario que los órganos de control deben aplicar en el ejercicio de sus funciones. Por consiguiente, la existencia de una norma que regula genéricamente los temas procesales y sustanciales del derecho disciplinario, esto es el Código Disciplinario Único, no implica que le está vedado al Legislador la posibilidad de establecer en otra ley, la estructura de un organismo de control y los procedimientos administrativos que conducen a la ejecución de las funciones legal y constitucionalmente encomendadas.

VALIDEZ SUSTANTIVA

Validez sustantiva o validez en estricto sentido, al hecho de que una norma de inferior jerarquía no contradiga las disposiciones superiores, y en especial que armonice con los valores materiales defendidos por el ordenamiento constitucional.

VALIDEZ FORMAL/VIGENCIA/EFICACIA JURIDICA/ EFICACIA SOCIOLOGICA

Eficacia jurídica o aplicabilidad a la posibilidad de que la disposición produzca efectos jurídicos, o al menos sea susceptible de hacerlo. Sin embargo, la Corte precisa que este último concepto no debe ser confundido con el de eficacia sociológica, que se refiere al hecho de que las normas alcancen sus objetivos y sean efectivamente cumplidas y aplicadas, o al menos que en caso de ser violadas, se imponga una sanción a su infractor.

DEROGACION-Definición

La derogación es la cesación de la vigencia de una disposición como efecto de una norma posterior, por cuanto la derogación no se basa en un cuestionamiento de la validez de la norma -como sucede cuando ésta es anulada o declarada inexecutable por los jueces- sino en criterios de oportunidad libremente evaluados por las autoridades competentes, y en

especial, en relación con las leyes, por el Congreso.

DEROGACION-Fundamento constitucional/LEY POSTERIOR DEROGA LEY ANTERIOR-Fundamento constitucional

La derogación de las leyes encuentra entonces sustento en el principio democrático, en virtud del cual las mayorías pueden modificar y contradecir las regulaciones legales precedentes, con el fin de adaptarlas a las nuevas realidades históricas, con base en el juicio político de conveniencia que estas nuevas mayorías efectúen. En materia legislativa, debe entenderse que la última voluntad de los representantes del pueblo, manifestada por los procedimientos señalados en la Carta, prevalece sobre las voluntades democráticas encarnadas en las leyes previas. Tal es pues el fundamento constitucional del principio “lex posterior derogat anteriori”.

LEY POSTERIOR-Criterio para determinar si lo es/LEY POSTERIOR-Vigencia

Para saber si una ley es posterior a otra, la Corte considera que se debe tomar en cuenta su vigencia, y no su validez o eficacia, por cuanto la voluntad de los representantes del pueblo se perfecciona en el momento en que la ley nace, conforme a los requisitos mínimos exigidos por la Carta, y entra entonces a hacer parte del ordenamiento, sin importar que la norma sea o no aplicable. En efecto, admitir que la eficacia es el punto que se debe tomar en cuenta para determinar la posterioridad o no de una ley, no sólo desconoce el fundamento constitucional del fenómeno de la derogación -que es la voluntad de las mayorías en virtud del principio democrático- sino que conduce a resultados jurídicos inadmisibles. si bien el efecto derogatorio se produce únicamente cuando la norma derogatoria es eficaz, por el contrario para determinar la posterioridad de una ley se debe tomar en cuenta su vigencia y no su eficacia. La vigencia de una ley sólo comienza a partir de la sanción presidencial, o en su defecto, de la que efectúe el Presidente del Congreso, en casos excepcionales (CP art. 168), no sólo porque la Carta expresamente establece que un proyecto para convertirse en ley requiere de la correspondiente sanción del gobierno (CP art. 1257 ord. 4º) sino, además, porque esa sanción no tiene en nuestro ordenamiento un sentido puramente formal ya que la Constitución confiere al Presidente la posibilidad de objetar los proyectos de ley.

CODIGO DISCIPLINARIO UNICO-Unificación de regímenes disciplinarios

El Legislador, por medio del CDU, quiso unificar los regímenes disciplinarios, incluyendo el de la Procuraduría, pues no sólo esa ley no exceptúa al Ministerio Público de sus normas sino que en ningún momento, en los debates sobre el tema durante el trámite de este estatuto disciplinario, se previó un régimen especial para esa entidad. Una conclusión se impone: el CDU quería derogar las disposiciones disciplinarias que hasta ese momento se aplicaban a la Procuraduría, efecto derogatorio que, por la propia voluntad del Congreso, sólo se haría efectivo dos meses después de que se sancionara el CDU. En este caso la voluntad legislativa es evidente.

REGIMEN DISCIPLINARIO DE FUNCIONARIOS DE LA PROCURADURIA

La Corte considera que es posible armonizar los mandatos contenidos en el CDU y en las expresiones acusadas de la Ley 201 de 1995. Así, esos mandatos son contradictorios si se asume que ambas disposiciones tenían vocación de permanencia, pues no se sabría si los funcionarios de la Procuraduría están sometidos al CDU o a los artículos pertinentes de los decretos 250 de 1970, 1660 de 1978 y 3404 de 1983. Sin embargo, teniendo en cuenta la voluntad del Legislador de que el CDU entrara a regir dos meses después, es posible armonizar ambos mandatos en la siguiente forma: al ser sancionadas las dos leyes el mismo día, pero al estar sometida a un plazo la entrada en vigor del CDU, entonces se entiende que durante esos dos meses, y mientras se comenzaba a aplicar el CDU, el régimen de los miembros de la Procuraduría era el contenido en las expresiones acusadas de la Ley 201 de 1995. Sin embargo, como el CDU quería unificar el régimen disciplinario para todos los servidores públicos, con excepción de los miembros de la Fuerza Pública, entonces se entiende que fue voluntad del Congreso que en el momento en que sus disposiciones entraran a ser aplicadas derogaran las expresiones acusadas. A partir de tal momento los miembros de la Procuraduría quedan sometidos a los mandatos del CDU. Esto significa entonces que a partir de esa fecha, las expresiones acusadas se encuentran derogadas. La falta de técnica legislativa en este caso es evidente, pues dos proyectos con contenidos parcialmente contradictorios son tramitados al mismo tiempo y sancionados el mismo día, sin que el Legislador señale explícitamente a los operadores jurídicos cómo se deben armonizar las normas, con lo cual se genera una enorme inseguridad jurídica, la cual hubiera podido ser fácilmente evitada con una mínima atención que se hubiera prestado al asunto. Por ejemplo, hubiera bastado señalar que el régimen especial de la Procuraduría sólo se aplicaría mientras entraba en vigor el CDU.

REGIMEN DISCIPLINARIO DE FUNCIONARIOS DE LA PROCURADURIA-Especial

La consagración de un régimen especial para los funcionarios de la Procuraduría es admisible, pues encuentra un fundamento objetivo y razonable en las peculiaridades de ese órgano de control. En efecto, esta entidad tiene funciones particulares, entre las cuales se encuentra en especial la supervigilancia disciplinaria de quienes desempeñen funciones públicas (CP art. 277 ord 5º). Es pues admisible que, entre otras razones, el Legislador considere que no deben estar sometidos al régimen disciplinario ordinario sino a uno especial aquellos funcionarios que tienen a su cargo el control disciplinario preferente del resto de servidores públicos.

PRINCIPIO DE ESTABILIDAD EN EL EMPLEO-No debe confundirse con inamovilidad

La estabilidad en el empleo público no debe confundirse con la inamovilidad funcional y geográfica del cargo, puesto que si bien, en principio, la regla general es la permanencia en la labor encomendada, el ejercicio de la discrecionalidad organizativa de la administración permite que se evalúe el equilibrio entre las necesidades de la organización y los derechos de su personal, con base en límites que determinan su legalidad.

PROCURADURIA GENERAL DE LA NACION-Planta de personal global y flexible/TRASLADO-No debe ser arbitrario

Los sistemas de planta de personal global y flexible, como el que prevé la ley de la Procuraduría, son admisibles, dentro de ciertos límites, con el fin de “garantizarle a la administración pública mayor capacidad de manejo de su planta de funcionarios, con el objeto de atender las cambiantes necesidades del servicio y de cumplir de manera más eficiente con las funciones que le corresponden. Sin embargo, la discrecionalidad para trasladar subalternos dentro una respectiva entidad tiene como base la búsqueda del correcto funcionamiento de las instituciones, por lo cual no puede traducirse en arbitrariedad. La potestad organizativa de la administración es amplia, pero está limitada por criterios de razonabilidad y proporcionalidad, y en particular por los derechos que la Constitución y la ley reconocen a los funcionarios.

TRASLADO-Requisitos/TRASLADO-Necesidad del servicio/TRASLADO-Condiciones menos favorables

En primer lugar, se requiere que el traslado sea consecuencia de la necesidad del servicio, que implica una libertad más o menos amplia de apreciación del interés público, pues si bien el Legislador atribuye al nominador la facultad de valoración de un supuesto dado, también le exige que la decisión obedezca a razones ecuanímes, imparciales y honestas que la fundamentan. En otros términos, la necesidad del servicio es un valor objetivo del interés público que se evidencia tanto en la evaluación de las metas que se propone el Estado, como en la razonabilidad, la proporcionalidad y la finalidad legal del traslado. El segundo requisito para determinar la constitucionalidad del traslado es la evaluación de ciertas condiciones subjetivas del trabajador, pues no se le puede imponer una dificultad material de tanta magnitud que el desplazamiento de sede se convierta en una verdadera imposibilidad de ejercer la función en el nuevo lugar o destino, ni tampoco que el traslado implique condiciones menos favorables para el empleado. La interpretación del concepto de “condiciones menos favorables”, también están comprendidos la seguridad social del empleado, su bienestar que comprende también el grupo familiar, el medio en el cual vive y sus incidencias económicas, de modo que esos factores también cuentan en el salario y en la forma como se presta el servicio.” En tercer lugar, la constitucionalidad del traslado depende de que se respeten las condiciones mínimas de afinidad funcional entre el cargo al cual fue inicialmente vinculado y el nuevo destino.

GARANTIAS DEL TRABAJADOR-Aplicación

La aplicación de las garantías inherentes al status del trabajador del Estado que se plasman en la Constitución en el principio de la estabilidad en el empleo, (C.P. art. 53), en el derecho a una remuneración por la prestación de servicios (C.P. art. 53), en la obligatoriedad del trabajo en condiciones dignas y justas (C.P. art. 25) y, en la igualdad de acceso a la función pública (C.P. art. 53 y 125), determinan que la “potestad organizatoria” sea una atribución limitada.

TRASLADO DE EMPLEADO DE LIBRE NOMBRAMIENTO/TRASLADO DE EMPLEADO DE CARRERA

Los servidores públicos de libre nombramiento y remoción, en razón a su status, tienen derechos y garantías de estabilidad más flexibles, por lo cual la variación de sedes de acuerdo con las necesidades del servicio es una facultad acorde claramente con la Constitución. Por el contrario, la facultad de traslado de los funcionarios vinculados en la

carrera administrativa debe efectuarse por la necesidad del servicio y teniendo en cuenta todos los límites del poder discrecional organizativo de la administración anteriormente señalados, lo cual debe ser ponderado en cada situación por la autoridad que tiene a su cargo el control jurisdiccional del acto administrativo que ordena el traslado. Por ello, la Corte encuentra que es necesario condicionar la constitucionalidad en el entendido de que la facultad del traslado de los empleados de carrera administrativa deberá surtirse de conformidad con los límites del poder discrecional organizativo de la administración

Referencia: Expediente D-1587

Normas acusadas: Artículos 8, 12, 45, 80, 136, 173 y 178 (todos parcialmente) de la Ley 201 de 1995.

Actor: Jorge Enrique Lozano Zamudio.

Temas:

Validez, vigencia y eficacia jurídica de las normas legales en un ordenamiento constitucional.

Fundamento constitucional del principio “ley posterior deroga ley anterior” y alcance del mismo.

La Constitución no prohíbe la existencia de regímenes disciplinarios especiales.

La Constitución garantiza la estabilidad y no la inamovilidad del cargo público.

El concepto de necesidad del servicio es un límite al poder discrecional de la administración.

Apreciación de conductas subjetivas en la facultad de trasladar funcionarios públicos.

Magistrado Ponente:

Dr. ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO.

Santa Fe de Bogotá, dieciocho (18) de septiembre de mil novecientos noventa y siete (1997).

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

EN NOMBRE DEL PUEBLO

Y

POR MANDATO DE LA CONSTITUCIÓN

Ha pronunciado la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

El ciudadano Jaime Enrique Lozano Zamudio, en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, demanda la totalidad de la Ley 201 de 1995, por vicios de forma y los artículos 8º, 12, 45, 80, 136, 173, 178 (todos parcialmente) y 153 de la misma ley, por su contenido sustancial. El Magistrado Ponente, mediante auto de marzo 10 de 1997, dispuso el rechazo de la demanda en relación con los vicios de forma y con el artículo 153 de la Ley 201 de 1995, por cuanto sobre ellos el Juez de la Carta ya había proferido decisión con fuerza de cosa juzgada, en las sentencias C-443/96 y C-031/97, respectivamente. Y, decidió su admisión respecto de los apartes impugnados de los artículos 8º, 12, 45, 80, 136, 173 y 178 de la Ley 201 de 1995, al verificar que sobre el asunto el líbelo cumplía los requisitos de forma exigidos por la ley. Cumplidos, como están, los trámites previstos en la Constitución y en el Decreto No. 2067 de 1991, procede la Corte a decidir el asunto por medio de esta sentencia.

II. DE LOS TEXTOS LEGALES OBJETO DE REVISIÓN.

A continuación se transcriben los artículos 8º, 12, 45, 80, 136, 173 y 178 de la Ley 201 de 1995 y se subrayan los apartes demandados.

Ley 201 de 1995

“Por la cual se establece la estructura y organización de la Procuraduría General de la Nación, y se dictan otras disposiciones”

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 8º. Funciones. Además de las atribuciones señaladas en la Constitución Política, el Procurador General de la Nación tendrá las siguientes funciones:

a) Conocer en única instancia de los procesos disciplinarios que se adelanten contra el Viceprocurador, el Veedor de la Procuraduría General de la Nación, Procuradores Delegados, Agentes del Ministerio Público ante el Consejo de Estado y Corte Suprema de Justicia y Procurador Auxiliar, por el procedimiento establecido en la ley y en el Decreto 3404 de 1983, de acuerdo con los artículos 158, 161, 162, 163, 164, 165, 166 y 169 a 177 del Decreto 1660 de 1978, o con base en las disposiciones que las deroguen o modifiquen;

(...)

Artículo 12. Régimen salarial de los funcionarios de la Dirección Nacional de Investigaciones Especiales. El Procurador General de la Nación en coordinación con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, establecerá el régimen salarial e incentivos a los funcionarios de la Dirección Nacional de Investigaciones Especiales, de acuerdo con los parámetros de la Ley 190 de 1995, sin sujeción a lo previsto en la Ley 27 de 1992 y las normas que la complementen, modifiquen o aclaren.

Parágrafo. Los funcionarios y empleados de la Dirección Nacional de Investigaciones Especiales, serán de libre nombramiento y remoción.

(...)

Artículo 45. Funciones de la Veeduría. La Veeduría tendrá las siguientes funciones:

a) Conocer en primera instancia de los procesos disciplinarios que se adelanten contra todos los servidores públicos de la Procuraduría General de la Nación, con excepción de aquéllos cuya competencia en única instancia se le atribuye al Procurador General de la Nación en

esta ley, por el procedimiento establecido en el Decreto 3404 de 1983, de acuerdo con los artículos 158, 161, 162, 163, 164, 165, 166 y 169 a 177 del Decreto 1660 de 1978, o las normas que les sustituyan.

(...)

Artículo 80. Sedes. El Procurador General de la Nación mediante resolución determinará la distribución y ubicación de los Agentes del Ministerio Público, pudiendo asignar a un mismo Agente diversas competencias y variar las sedes de acuerdo con las necesidades del servicio.

Artículo 136. Empleos de carrera. Todos los empleados de la Procuraduría General de la Nación y de la Defensoría del Pueblo, son de carrera, con excepción de los de libre nombramiento y remoción.

Los empleados de libre nombramiento y remoción son:

a) En la Procuraduría General de la Nación:

-Viceprocurador General

-Secretario General

-Procurador Auxiliar

-Procurador Delegado

-Agentes del Ministerio Público

-Director Ejecutivo del Instituto de Estudios del Ministerio Público

-Director Nacional de Investigaciones Especiales, y los demás empleos que integren la Dirección Nacional de Investigaciones Especiales.

-Asesores del Despacho

-Veedor

-Secretario Privado

-Procurador Departamental

-Procurador Provincial

-Procurador Regional

-Procurador Metropolitano

-Jefe de Planeación

-Jefe de Control Interno

-Jefe de la Oficina de Prensa

-El Jefe de la Sección de Seguridad, los agentes adscritos a su Despacho, y todos los servidores que tengan funciones de seguridad, cualquiera que sea la denominación del cargo.

-Tesorero.

(...)

Artículo 173. Régimen Disciplinario de los Funcionarios. Los funcionarios y empleados de la Procuraduría General de la Nación estarán sometidos al régimen disciplinario contemplado en el Decreto 250 de 1970 y en el 1660 de 1978 y en las leyes especiales sobre la materia.

Artículo 178. Ingreso a la Procuraduría General de la Nación. El ingreso al servicio de la Procuraduría General de la Nación se efectúa por medio de Decreto de Nombramiento expedido por el Procurador General de la Nación.

Los servidores de la Planta de Personal prestarán sus servicios en las dependencias donde fueren nombrados o donde las necesidades del servicio así lo exijan.

III. COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL

Al realizar el estudio de los artículos demandados que fueron admitidos, se encuentra que el

parágrafo del artículo 12 y los apartes acusados del artículo 136 de la Ley 201 de 1995, ya fueron objeto de estudio por parte de esta Corporación. Así, en la sentencia C-334 de agosto 1º de 1996 se decidió:

“Segundo: Declarar EXEQUIBLES las siguientes expresiones del literal a) del artículo 136 de la Ley 201 de 1995: “Viceprocurador General”, “Secretario General”, “Procurador Auxiliar”, “Procurador Delegado”, “agentes del ministerio público”, “Director Nacional de Investigaciones Especiales”, “Asesores del Despacho”, “Veedor”, “Secretario Privado”, “Procurador Departamental”, “Procurador Provincial”, “Procurador Regional”, “Procurador Distrital”, “Procurador Metropolitano”, “Jefe de Planeación”, “Jefe de Control Interno”, “Jefe de Oficina de Prensa”, “El Jefe de la Sección de seguridad, los agentes adscritos al Despacho, y todos los servidores que tengan funciones de seguridad, cualquiera que sea la denominación del cargo”, por las razones expuestas en esta sentencia.

(...)

Cuarto: Declarar INEXEQUIBLES las siguientes expresiones del literal a) del artículo 136 de la Ley 201 de 1995: “Director Ejecutivo del Instituto de Estudios del Ministerio Público”, “y los demás empleos que integren la Dirección Nacional de Investigaciones Especiales”, por las razones expuestas en esta sentencia.

(...)

Sexto: Declarar INEXEQUIBLE el parágrafo del artículo 12 de la Ley 201 de 1995. (subrayas fuera del texto).

Se tiene, entonces, que ha operado la cosa juzgada constitucional y que, en consecuencia, esta Corporación no puede volver a pronunciarse sobre estas normas que ya fueron objeto de decisión, por lo cual se ordenará estarse a lo resuelto en la providencia citada. Por esa razón, y por razones de economía procesal, la presente sentencia no se referirá a los argumentos expuestos por el demandante y por los intervinientes relacionados con los apartes normativos sobre los cuales ya operó la cosa juzgada.

IV. LA DEMANDA.

Según criterio del actor, la inclusión de normas de naturaleza disciplinaria en la ley que

regula la estructura y organización de la Procuraduría General de la Nación infringe las reglas de la unidad de materia contempladas en el artículo 158 de la Constitución. Así mismo, el demandante sostiene que los artículos 8º, 45 y 173 impugnados contrarían el principio de legalidad que garantiza el artículo 29 de la Constitución pues, a su juicio, la inclusión de normas derogadas por la Ley 200 de 1995 desconoce el deber de tipificar en forma clara, rigurosa y taxativa las conductas reprochables disciplinariamente. De otra parte, el actor considera que los artículos 80 y 178 de la Ley 201 de 1995 infringen los artículos 42, 44 y 53 de la Carta, toda vez que la amplia facultad del ente nominador de modificar las sedes de los servidores públicos al servicio de la Procuraduría General de la Nación es arbitraria, pues desconoce los derechos mínimos del trabajador y de su familia en el desarrollo de las actividades cotidianas.

V. INTERVENCIÓN CIUDADANA Y DE AUTORIDADES PÚBLICAS

De acuerdo con lo señalado en el informe de la Secretaria General de esta Corporación de abril 9 de 1997, durante el término de fijación en lista para la intervención ciudadana no se presentó ningún escrito.

VI. DEL CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN.

El Procurador General de la Nación, Jaime Bernal Cuellar, rinde el concepto de rigor y solicita a la Corte que declare la constitucionalidad de las normas acusadas. La Vista Fiscal manifiesta que el Legislador está facultado constitucionalmente para determinar la competencia de la Procuraduría y para precisar los trámites disciplinarios necesarios para el cumplimiento de sus funciones. Por ello, según el Ministerio Público, es natural que la Ley 201 de 1995 regule las normas aplicables a determinados servidores públicos cuando desatienden los deberes impuestos por el ordenamiento jurídico, pues se buscó dotar de coherencia al cuerpo normativo y facilitar a los operadores jurídicos la aplicación de las normas, por lo cual concluye que no es de recibo el cargo relativo a la ruptura de unidad de materia.

De otra parte, a juicio del Ministerio Público, el proceso de modernización y reestructuración de la Procuraduría General de la Nación determinó un sistema de organización de personal, conocido como planta global y flexible, que busca, a través del manejo del recurso humano en la administración pública, la prestación eficiente del servicio público. Es por ello que la

variación de sedes en razón de la necesidad del servicio permite fortalecer rápidamente a una dependencia que requiere una cantidad mayor de funcionarios, para así cumplir sus funciones, en la forma que exige el artículo 209 de la Constitución.

Así mismo, el Procurador General considera que esta forma de ordenar los empleos públicos no determina una variación sustancial de la naturaleza del cargo, por ende no implica desmejoramiento en las condiciones de trabajo. Por lo tanto, según su parecer, es constitucionalmente legítimo que en aras de propiciar el cumplimiento de la función administrativa eficaz, se pueda modificar la sede del servidor público por necesidad del servicio.

VII. FUNDAMENTO JURÍDICO

Competencia.

1. Conforme al artículo 241 ordinal 4º de la Constitución, la Corte es competente para conocer de la constitucionalidad de los apartes demandados de los artículos 8º, 12, 45, 80, 136, 173 y 178 de la Ley 201 de 1995, ya que se trata de la demanda de un ciudadano contra normas contenidas en una ley.

Conexidad objetiva y razonable entre la materia general de una ley y las normas que la integran

2. Según el actor, algunas de las normas acusadas violan la regla de la unidad de materia (CP art. 158), ya que regulan trámites disciplinarios, lo cual no guarda la debida conexidad con el tema de la ley, que es el señalamiento de la estructura de la Procuraduría General de la Nación. En cambio, la Vista Fiscal afirma que la ley que fija la estructura de la Procuraduría está directamente relacionada con los trámites administrativos que debe cumplir esa institución para el cumplimiento de sus funciones, por lo cual es razonable que incluya normas disciplinarias relativas a los funcionarios de esa entidad. Comienza pues esta Corporación por examinar si el Legislador desconoció la exigencia constitucional de que toda ley debe versar sobre una misma materia (CP art. 158) al incluir normas sobre trámites disciplinarios en la ley que regula la estructura de la Procuraduría General de la Nación.

En múltiples decisiones, la Corte 1 ha señalado que el artículo 158 exige una concepción

amplia del significado unidad de materia, pues es indispensable facilitar el desarrollo legítimo de la función legislativa, por lo cual se entiende que se viola la regla de la unidad de materia cuando no hay ninguna relación objetiva y razonable entre el tema general de la ley y el contenido específico de las normas impugnadas. Así las cosas, se pregunta la Corte ¿podría pensarse, como el actor lo sugiere, que la ley que determina la estructura de la Procuraduría General de la Nación no puede regular trámites disciplinarios?

Para resolver el anterior interrogante resulta pertinente remitirse a los antecedentes legislativos de la Ley 201 de 1995, en los cuales se evidencia la búsqueda constante de una “efectiva protección de los derechos humanos y el ejercicio de la función disciplinaria y preventiva”² y de una “excelencia administrativa, en cuanto al funcionamiento y coherencia organizacional que favorezca la capacidad disciplinaria y preventiva de la Procuraduría”³.

Por lo tanto, desde el inicio de su trámite, se consideró que la ley que señala la estructura de la Procuraduría General de la Nación debe contener los procedimientos necesarios para el cumplimiento eficiente e imparcial de su función, con lo cual es clara la conexidad temática y teleológica entre la Ley 201 de 1995 y las normas que determinan el trámite para la correcta ejecución de las funciones atribuidas a algunos organismos de la Procuraduría General de la Nación.

Así mismo, la Corte encuentra que la ley que regula la organización funcional y estructural de la Procuraduría General de la Nación, también puede razonablemente determinar normas que indiquen el procedimiento disciplinario que los órganos de control deben aplicar en el ejercicio de sus funciones. Por consiguiente, la existencia de una norma que regula genéricamente los temas procesales y sustanciales del derecho disciplinario, esto es el Código Disciplinario Único, no implica que le está vedado al Legislador la posibilidad de establecer en otra ley, la estructura de un organismo de control y los procedimientos administrativos que conducen a la ejecución de las funciones legal y constitucionalmente encomendadas. Por todo lo anterior, no prospera el cargo referido a la transgresión del artículo 158 de la Constitución.

Un problema complejo: ¿se encuentran o no vigentes las expresiones acusadas de los artículos 8º, 45 y 173 de la Ley 201 de 1995?

4- Aun cuando la demanda no es totalmente clara en este aspecto, la Corte entiende que,

según el actor, las expresiones acusadas de los artículos 8º, 45 y 173 de la Ley 201 de 1995 son inexecutable por cuanto señalan que el procedimiento disciplinario de los funcionarios de la Procuraduría es el establecido por los decretos 250 de 1970 , 1660 de 1978 y 3404 de 1983, los cuales habrían sido derogados por la Ley 200 de 1995 o Código Disciplinario Único, que para mayor facilidad de exposición denominaremos en esta sentencia CDU. Según este cargo, esa remisión es inexecutable, pues invocar normas derogadas por el CDU para regular un procedimiento disciplinario viola el principio de legalidad, que rige en todos los procesos sancionatorios. Como vemos, el argumento del actor contiene varios presupuestos. De un lado, según la demanda, el CDU derogó los decretos 250 de 1970, 1660 de 1978 y 3404 de 1983. De otro lado, el actor considera que las expresiones demandadas de los artículos 8º, 45 y 173 de la Ley 201 de 1995 están vigentes, y confieren a decretos derogados la facultad de regular un procedimiento disciplinario, con lo cual se violaría el principio de legalidad. En efecto, sólo a partir de tales premisas puede el demandante formular su cargo, a saber, que esas expresiones son inconstitucionales por referirse a normas derogadas. Sin embargo, el asunto dista de ser tan nítido como lo presupone el razonamiento del actor pues no es claro que las expresiones impugnadas se encuentren vigentes. Es más, como se verá a continuación, la situación normativa en términos de derogación o no de las normas acusadas es muy compleja, lo cual obligará a la Corte a realizar un recorrido de la historia legislativa de las leyes 200 y 201 de 1995, así como un estudio constitucional del fenómeno de la derogación, con el exclusivo fin de saber si se encuentran o no vigentes los apartes impugnados, y si procede o no un pronunciamiento de fondo en este caso.

5- A primera vista el asunto parece muy claro, y ello puede explicar el razonamiento del actor, pues las normas acusadas hacen parte de la Ley 201 de 1995, que tiene entonces un número posterior al del CDU, que es la Ley 200 de ese mismo año. Por consiguiente, conforme a tal numeración, pareciera que las normas impugnadas son posteriores al CDU, por lo cual mal podrían haber sido derogadas por ese estatuto normativo, que es anterior, y por ende las disposiciones acusadas estarían vigentes. Sin embargo la situación se complica si se tiene en cuenta que las dos leyes fueron sancionadas en la misma fecha. Así, según el Diario Oficial 41.946, la sanción presidencial del CDU fue el 28 de julio de 1995. Por su parte, el Diario Oficial 41.950, en donde aparece publicada la Ley 201 de 1995, señala que la sanción gubernamental de dicha ley fue también el 28 de julio de 1995. En tales circunstancias, ¿el hecho de que una ley tenga un número mayor que otra implica que es cronológicamente posterior a ella, aun cuando ambos cuerpos normativos hayan sido

sancionados en la misma fecha? La Corte considera que en principio no es así, pues la numeración de las leyes es un asunto secretarial, que tiene como objetivo permitir una identificación fácil de las leyes, por lo cual no se le puede conceder una fuerza normativa tan importante, como sería la facultad de abrogar otras disposiciones. Por ende, el hecho de que las normas acusadas hagan parte de la Ley 201 de 1995 no significa que sean normas posteriores al CDU o Ley 200 de 1995, pues la sanción presidencial ocurrió exactamente el mismo día.

6- El asunto se vuelve más complejo si se tiene que existe una contradicción normativa entre lo prescrito por las expresiones acusadas y lo dispuesto por el CDU, por lo cual ambos contenidos normativos no pueden encontrarse simultáneamente vigentes. Así, las normas acusadas señalan que para los miembros de la Procuraduría el régimen disciplinario aplicable es el contenido en distintos artículos de los decretos 250 de 1970, 1660 de 1978 y 3404 de 1983. En cambio, el artículo 177 del CDU preceptúa que ese estatuto disciplinario “se aplicará a todos los servidores públicos sin excepción alguna” y que “deroga las disposiciones generales o especiales que regulen materias disciplinarias a nivel nacional, Departamental, Distrital, Municipales, o que le sean contrarias, salvo los regímenes especiales de la fuerza pública” (subrayas no originales). Por consiguiente, existen dos normas con el mismo rango legal que remiten a dos procedimientos disciplinarios diferentes para los procesos de los trabajadores de la Procuraduría General de la Nación, por lo cual resulta esencial determinar cuál es la ley posterior. En efecto, si el CDU es ulterior a la Ley 201 de 1995, entonces debe entenderse que las expresiones acusadas se encuentran excluidas del ordenamiento, pues claramente el artículo 177 deroga todos los regímenes especiales, con la única excepción de aquellos que derivan de la Constitución. En este caso es pues evidente que no se aplica el principio según el cual debe aplicarse de preferencia la norma especial sobre la norma general, pues la voluntad legislativa contenida en el CDU es clara en establecer un régimen disciplinario único, no sólo por cuanto así lo señala inequívocamente el mencionado artículo 177 sino, además, porque los antecedentes de la ley así lo demuestran. Así, en la exposición de motivos del respectivo proyecto de ley, el Procurador General de la Nación señaló la trascendencia de la unificación del régimen disciplinario, en los siguientes términos:

Esta multiplicidad de regímenes disciplinarios conduce al ejercicio ineficiente e inequitativo del juzgamiento de la conducta de los servidores públicos, anarquiza la función del mandato

constitucional a cargo de todas las entidades oficiales, por todas estas razones, es incuestionable que el Estado Colombiano debe tener un Código o Estatuto Unificado para la realización del control disciplinario tanto interno como externo a fin de que la función constitucional se cumpla de manera eficaz y como además, se convierta en herramienta eficiente en la lucha contra la corrupción administrativa⁴.

Por el contrario, si la Ley 201 es posterior al CDU, entonces se debería entender que las expresiones acusadas se encuentran vigentes pues, como se mostrará ulteriormente en esta sentencia (Cf infra Fundamento Jurídico No 19), el CDU no puede impedir que posteriormente el Legislador consagre regímenes especiales. Por ende, es inevitable que la Corte Constitucional proceda a definir cuál de las dos normas es posterior, con el fin de poder determinar si las expresiones acusadas se encuentran o no derogadas.

7- Al parecer el anterior interrogante se soluciona fácilmente si se tienen en cuenta los momentos en que entraron a regir las dos leyes. En efecto, el artículo 203 de la Ley 201 de 1995 establece que “esta ley rige desde su sanción”, lo cual significa que sus disposiciones están produciendo efectos desde el 28 de julio de 1995. En cambio, el artículo final del CDU señala que “regirá cuarenta y cinco (45) días después de su sanción”, lo cual significa que ese estatuto sólo empezó a producir efectos 45 días después del 28 de julio de 1995. Es pues indudable que el CDU, a pesar de ser la Ley 200 de 1995, empezó a producir efectos con posterioridad a la Ley 201 de 1995. Sin embargo ¿significa lo anterior que el CDU es posterior a la Ley 201 de 1995 y que por ende derogó las expresiones acusadas? O, en otros términos, ¿cuál es el momento que se debe tomar en cuenta para saber si una ley es posterior a otra a fin de evaluar si hubo o no derogación? ¿Es cuando ésta entra a regir y es susceptible de producir efectos? ¿O, por el contrario, es cuando el proyecto es aprobado por el Congreso? ¿O debe tomarse en cuenta la fecha de la sanción presidencial?

8- Para responder a esos difíciles interrogantes, la Corte podría recurrir a algunas de las reglas establecidas por la Ley 153 de 1887, y en especial al artículo 2º, que consagra expresamente la fórmula según la cual la “ley posterior prevalece sobre la ley anterior”. Igualmente podría esta Corporación acudir a las disposiciones del Código de Régimen Político y Municipal que regulan aspectos relativos a la formación, promulgación y observancia de las leyes. Sin embargo, las referencias a esas normas legales, si bien no son inútiles, tienen a lo sumo un valor pedagógico, no sólo porque ninguna de ellas precisa qué se entiende

exactamente por “ley posterior” sino, además, y más importante aún, porque incluso si lo hicieran, el problema jurídico no se encontraría solucionado. En efecto, no es posible, sin incurrir en una inadmisibles autorreferencia conceptual, contraria al respeto a la estructura jerarquizada del ordenamiento jurídico, que sea una ley la que regule el poder abrogatorio y derogatorio de las leyes. Si admitiéramos esa hipótesis, entonces una autoridad -el Legislador- estaría definiendo su propia competencia normativa, pues una ley diría qué pueden y qué no pueden hacer las leyes. Esta definición de la fuerza derogatoria de la ley sólo puede entonces ser efectuada por una norma de superior jerarquía a la misma ley. Por ello, en un sistema constitucional como el colombiano, en donde la Constitución es norma de normas (CP art. 4º), la única forma de responder a los interrogantes planteados es que la Corte determine cuál es el fundamento constitucional del fenómeno de la derogación, pues sólo de esa manera podremos entender el alcance del principio ley posterior deroga ley anterior.

Entra pues la Corte a analizar el concepto mismo de ley posterior así como las bases constitucionales del fenómeno de la derogación.

Una necesaria disquisición teórica: alcance de la regla “ley posterior deroga ley anterior” y fundamento constitucional de la derogación.

9 - La noción de “norma posterior” en alguna medida remite a la idea de que una disposición comienza a existir en el mundo jurídico después de que otra ya hacía parte del mismo. Ahora bien, en la teoría jurídica, la existencia de una norma ha estado muy asociado a la idea de validez, a tal punto que para muchos autores se trata de categorías idénticas, pues ambas expresan un mismo fenómeno: una disposición comienza a existir y entra a hacer parte del ordenamiento jurídico por haber sido dictada conforme lo prescriben las reglas del sistema. La validez de una norma no sería otra cosa, como dice Kelsen, que “el modo particular de su existencia”⁵. Sin embargo, lo cierto es que en la doctrina jurídica no existe consenso sobre la noción de validez. Algunas concepciones, cercanas al iusnaturalismo, tienden a asociar este concepto a la corrección material y a la justicia de la norma, esto es, consideran que una disposición jurídica es válida sólo si armoniza con otras normas de categoría superior que le sirven de sustento axiológico, hasta llegar incluso a un concepto extrasistemático de validez, según el cual la validez de las normas positivas depende de valores por fuera del ordenamiento positivo. Otras concepciones, más próximas al formalismo positivista, por el

contrario, consideran que una norma es válida si ella formalmente hace parte del sistema, conforme a una reglas de reconocimiento o de incorporación que éste mismo sistema establece. Finalmente, otras tesis, cercanas al realismo jurídico, tienden a insistir en que sólo existe y es válida aquella norma con capacidad de producir efectos concretos al ser efectivamente reconocida y aplicada por los jueces.

Independientemente de los debates teóricos asociados a esas escuelas, y que obviamente no le corresponde a la Corte Constitucional resolver, lo cierto es que importantes sectores de la doctrina contemporánea consideran que esas distintas nociones no son incompatibles entre sí sino que, con algunos matices, expresan diversos componentes y momentos de la validez de una norma, en aquellos regímenes con supremacía de una constitución que incorpora principios y valores materiales, tal y como sucede en Colombia. Por ello estos sectores proponen distinguir estos aspectos, e incluso utilizar apelativos distintos para cada uno de ellos, a fin tener una visión integral del complejo fenómeno de la validez jurídica en una democracia constitucional⁶. De un lado, se propone denominar validez sustantiva o validez en estricto sentido, al hecho de que una norma de inferior jerarquía no contradiga las disposiciones superiores, y en especial que armonice con los valores materiales defendidos por el ordenamiento constitucional. De otro lado, se propone llamar validez formal o vigencia al hecho de que la norma formalmente haga parte del sistema, por haber cumplido los requisitos mínimos para entrar al ordenamiento. Y finalmente se designa eficacia jurídica o aplicabilidad a la posibilidad de que la disposición produzca efectos jurídicos, o al menos sea susceptible de hacerlo. Sin embargo, la Corte precisa que este último concepto no debe ser confundido con el de eficacia sociológica, que se refiere al hecho de que las normas alcancen sus objetivos y sean efectivamente cumplidas y aplicadas, o al menos que en caso de ser violadas, se imponga una sanción a su infractor.

Como es obvio, la validez, la vigencia y la eficacia, así definidas, son fenómenos interrelacionados, pues en general para que una disposición produzca efectos, es decir sea aplicable y jurídicamente eficaz, es necesario que haya sido incorporada al sistema, es decir que se encuentre vigente, y que además, no contradiga las normas superiores, es decir que sea válida. Este hecho explica que en el lenguaje jurídico a veces se utilizan indistintamente esas categorías sin que se produzcan confusiones. Sin embargo, las distinciones son útiles por cuanto una norma puede estar vigente pero no ser válida, para lo cual basta pensar en una ley inconstitucional pero que aún no ha sido retirada del ordenamiento por la decisión

del respectivo órgano de control. Una norma puede haber sido derogada, con lo cual parece no estar vigente, pero puede seguir produciendo efectos jurídicos, es decir ser eficaz. O, finalmente, la norma puede ser válida y encontrarse vigente, pero no ser eficaz, por ejemplo por tratarse de una ley que fue formalmente adoptada, que no viola ningún mandato superior, pero que establece que debe transcurrir un determinado plazo antes de que pueda ser aplicada por los operadores jurídicos.

10- La Corte considera que las anteriores distinciones entre validez, vigencia y eficacia no sólo son aplicables en el caso colombiano sino que ayudan a comprender mejor el alcance del fenómeno de la derogación de las normas en general, y de las leyes en particular. Así, el sistema jurídico colombiano es un ordenamiento normativo jerarquizado, en donde la cúspide la ocupa la Constitución (CP art. 4), por lo cual la idea de validez en estricto sentido tiene perfecta cabida. Una norma contraria a los principios y valores constitucionales no es válida. Pero igualmente la Carta establece en muchas ocasiones los elementos mínimos para que determinados actos entren formalmente al orden jurídico, esto es, adquieran vigencia. Por ejemplo, el artículo 157 superior consagra los requisitos para que un proyecto pueda convertirse en ley, pero la ley así adoptada puede ser inconstitucional, con lo cual estaría vigente pero sería inválida. Finalmente, el propio CDU muestra la importancia de distinguir entre validez, vigencia y eficacia, pues en agosto de 1995 esa ley estaba vigente, aparentemente era válida, pero no estaba produciendo efectos, pues sólo entraba a regir 45 días después de su sanción.

11- Los anteriores elementos conceptuales permiten a la Corte precisar el alcance del fenómeno de la derogación. Así, en términos generales, se puede decir que la derogación tiene como función, tal y como lo señala la doctrina y lo ha establecido esta Corporación, dejar sin efecto el deber ser de otra norma, expulsándola del ordenamiento⁷. Por ello se ha entendido que la derogación es la cesación de la vigencia de una disposición como efecto de una norma posterior, por cuanto la derogación no se basa en un cuestionamiento de la validez de la norma -como sucede cuando ésta es anulada o declarada inexecutable por los jueces- sino en criterios de oportunidad libremente evaluados por las autoridades competentes, y en especial, en relación con las leyes, por el Congreso. Esta Corte ya había precisado esa diferencia con claridad. Dijo entonces esta Corporación:

Así, la derogación no deriva de conflictos entre normas de distinta jerarquía sino de la

libertad política del Legislador, pues ese órgano político decide expulsar del ordenamiento una norma que hasta ese momento era totalmente válida, ya sea para sustituirla por otra disposición, ya sea para que la regulación de la materia quede sometida a los principios generales del ordenamiento. Es pues un acto de voluntad política pues el Legislador evalúa, conforme a criterios de conveniencia, cuando es oportuno derogar una determinada disposición (....) En cambio, la inexecutable surge de un conflicto normativo entre la Constitución y la ley, que es resuelto jurídicamente por el órgano a quien compete preservar la supremacía de la Carta. El juez constitucional no decide entonces conforme a su voluntad política sino que se limita a constatar esa incompatibilidad, y a expulsar del ordenamiento la disposición legal, por ser ésta de menor jerarquía. (...) En síntesis, y tal y como esta Corporación ya lo había señalado, “la derogatoria es un fenómeno de teoría legislativa donde no sólo juega lo jurídico sino la conveniencia político-social, mientras la inexecutable es un fenómeno de teoría jurídica que incide tanto en la vigencia como en la validez de la norma. Luego, dentro del ordenamiento jurídico no es lo mismo inexecutable que derogación (Sentencia C-145/94. MP Alejandro Martínez Caballero, Fundamento Jurídico No 5)⁸”

Pero la derogación no afecta tampoco ipso iure la eficacia de la norma derogada, pues en general las situaciones surgidas bajo su vigencia continúan rigiéndose por ella, por lo cual la norma derogada puede mantener su eficacia, la cual poco a poco se va extinguiendo. Esto es precisamente lo que justifica que la Corte se pronuncie incluso sobre normas derogadas cuando éstas siguen produciendo efectos, con el fin de hacerlos cesar, por ministerio de la declaratoria de inexecutable, si tales efectos son contrarios a la Carta,

12- Así precisada la naturaleza del fenómeno derogatorio, para la Corte es claro que en el caso de las leyes, la competencia del Congreso para derogar las normas precedentes encuentra sustento no sólo en el hecho de que expresamente la Carta le confiere esa posibilidad a las cámaras (CP art. 150 ord. 1) sino en el propio principio democrático y en la soberanía popular (CP art. 1 y 3), que hacen que las potestades legislativas, siempre y cuando no violen normas superiores, deben ser consideradas inagotables. El Legislador actual no puede atar al Legislador del mañana, pues esto anularía el principio democrático, ya que unas mayorías ocasionales, en un momento histórico, podrían subordinar a las mayorías del futuro. Esto explica que en el Reino Unido, en donde se considera que el Parlamento es soberano, y por ende ese cuerpo representativo puede hacer todo, salvo cambiar un hombre en mujer, sin embargo la doctrina y la práctica judicial consideran que

una ley actual no puede prohibir su derogación por un parlamento posterior, pues admitir esa posibilidad acabaría precisamente con la soberanía misma del parlamento⁹. La derogación de las leyes encuentra entonces sustento en el principio democrático, en virtud del cual las mayorías pueden modificar y contradecir las regulaciones legales precedentes, con el fin de adaptarlas a las nuevas realidades históricas, con base en el juicio político de conveniencia que estas nuevas mayorías efectúen. En materia legislativa, debe entenderse que la última voluntad de los representantes del pueblo, manifestada por los procedimientos señalados en la Carta, prevalece sobre las voluntades democráticas encarnadas en las leyes previas. Tal es pues el fundamento constitucional del principio “lex posterior derogat anteriori”.

13- Los anteriores conceptos permiten precisar en que momento se produce el fenómeno derogatorio, para lo cual es necesario diferenciar entre el acto jurídico derogatorio -que es la norma posterior- con el efecto jurídico derogatorio -que es la cesación de vigencia de la norma precedente-. Esta distinción es importante con el fin de poder precisar cuando existe una ley, para saber si una ley es posterior a otra, y cuando se produce efectivamente la derogación, pues esos momentos pueden no coincidir.

Así, para la Corte es claro que el efecto derogatorio de una norma legal tiene lugar a partir de cuando la norma derogatoria es jurídicamente eficaz, puesto que la eficacia es la capacidad de producir efectos, y la derogación es un efecto de la norma. Supongamos que el 10 de julio de 1999 el Congreso expide una ley A, cuyo único objetivo es derogar una ley B. Supongamos igualmente que la ley A, conforme a sus mandatos, sólo entra a regir dos meses después de ser expedida. En tales circunstancias, es claro que la ley B sale del ordenamiento el 10 de septiembre de 1999, a pesar de que la ley A, que la deroga, estaba vigente desde dos meses antes, pues el efecto derogatorio sólo se hace efectivo cuando la ley B ya es aplicable.

Por el contrario, para saber si una ley es posterior a otra, la Corte considera que se debe tomar en cuenta su vigencia, y no su validez o eficacia, por cuanto la voluntad de los representantes del pueblo se perfecciona en el momento en que la ley nace, conforme a los requisitos mínimos exigidos por la Carta, y entra entonces a hacer parte del ordenamiento, sin importar que la norma sea o no aplicable. En efecto, admitir que la eficacia es el punto que se debe tomar en cuenta para determinar la posterioridad o no de una ley, no sólo desconoce el fundamento constitucional del fenómeno de la derogación -que es la voluntad

de las mayoría en virtud del principio democrático- sino que conduce a resultados jurídicos inadmisibles. Para mostrarlo basta un ejemplo. Supongamos que el Legislador expide la ley 01 del 30 de julio del 2000, la cual establece un nuevo delito, como podría ser la evasión de impuestos, pero considera conveniente dar un plazo a los ciudadanos para adaptar sus comportamientos a esa definición legal, por lo cual dice que la ley empezará a regir dos años después. Ahora bien, supongamos que a los pocos meses, y luego de un amplio debate nacional, el Congreso concluye que la penalización de la evasión de impuestos en delitos es un error en términos de política criminal. Se expide entonces la ley 02 del 10 de diciembre de ese mismo año, que deroga la primera ley, que todavía no ha entrado a regir. Si consideráramos que la posterioridad de una ley se cuenta a partir de su eficacia, entonces deberíamos concluir que la ley 02 del 10 de diciembre del 2000 no puede derogar a la ley 01 del 30 de julio del 2000, por cuanto ésta, a pesar de haber sido expedida antes, entra a regir después. De esa manera, permitiríamos no sólo que un Congreso ate normativamente a sus sucesores, sino que la seguridad jurídica se vería afectada.

14- Es pues claro que si bien el efecto derogatorio se produce únicamente cuando la norma derogatoria es eficaz, por el contrario para determinar la posterioridad de una ley se debe tomar en cuenta su vigencia y no su eficacia. Ahora bien, esto remite a una nueva pregunta: ¿Y cuándo se entiende que una ley adquiere vigencia, esto es, a partir de qué momento se incorpora formalmente al ordenamiento?

En otros ordenamientos jurídicos, en particular en los regímenes parlamentarios, existe alguna discusión doctrinaria sobre si la vigencia de una ley comienza a partir de la aprobación por el parlamento o de la sanción por el jefe de Estado, por cuanto esta sanción tiene en tales ordenamientos un valor puramente formal. En el caso colombiano, esa discusión no tiene sentido pues es claro que la vigencia de una ley sólo comienza a partir de la sanción presidencial, o en su defecto, de la que efectúe el Presidente del Congreso, en casos excepcionales (CP art. 168), no sólo porque la Carta expresamente establece que un proyecto para convertirse en ley requiere de la correspondiente sanción del gobierno (CP art. 1257 ord. 4º) sino, además, porque esa sanción no tiene en nuestro ordenamiento un sentido puramente formal ya que la Constitución confiere al Presidente la posibilidad de objetar los proyectos de ley (CP arts 166 y 167).

La solución del problema planteado sobre la derogación o no de las expresiones acusadas.

15- El anterior análisis conceptual muestra claramente que no es posible sostener que el CDU es posterior a la Ley 201 de 1995 por haber entrado a regir dos meses después, ya que ambas leyes fueron aprobadas el mismo día. Por consiguiente las dos leyes son coétaneas, lo cual muestra que en este caso resulta imposible aplicar la regla “lex posterior derogat anteriori”. Con todo, la Corte considera que el problema sobre la derogación o no de las expresiones acusadas puede ser resuelto con base en una reconstrucción de la voluntad legislativa sobre el punto pues, como vimos, el principio democrático es el fundamento constitucional de la derogación y de la propia regla según la cual la ley posterior prevalece sobre la anterior.

Es claro, como se vio, que el Legislador, por medio del CDU, quiso unificar los regímenes disciplinarios, incluyendo el de la Procuraduría, pues no sólo esa ley no exceptúa al Ministerio Público de sus normas sino que en ningún momento, en los debates sobre el tema durante el trámite de este estatuto disciplinario, se previó un régimen especial para esa entidad. Una conclusión se impone: el CDU quería derogar las disposiciones disciplinarias que hasta ese momento se aplicaban a la Procuraduría, efecto derogatorio que, por la propia voluntad del Congreso, sólo se haría efectivo dos meses después de que se sancionara el CDU. En este caso la voluntad legislativa es evidente.

En cambio, el Congreso, al tramitar la Ley 201 de 1995 en ningún momento quiso consagrar un régimen disciplinario especial para la Procuraduría sino que se limitó a prolongar el régimen que hasta ese momento se aplicaba a esos funcionarios, pues al expedirse esa ley, esos servidores se encontraban sometidos a los decretos señalados por las expresiones acusadas. No hubo pues voluntad de establecer un régimen especial.

En tales condiciones, la Corte considera que es posible armonizar los mandatos contenidos en el CDU y en las expresiones acusadas de la Ley 201 de 1995. Así, esos mandatos son contradictorios si se asume que ambas disposiciones tenían vocación de permanencia, pues no se sabría si los funcionarios de la Procuraduría están sometidos al CDU o a los artículos pertinentes de los decretos 250 de 1970 , 1660 de 1978 y 3404 de 1983. Sin embargo, teniendo en cuenta la voluntad del Legislador de que el CDU entrara a regir dos meses después, es posible armonizar ambos mandatos en la siguiente forma: al ser sancionadas las

dos leyes el mismo día, pero al estar sometida a un plazo la entrada en vigor del CDU, entonces se entiende que durante esos dos meses, y mientras se comenzaba a aplicar el CDU, el régimen de los miembros de la Procuraduría era el contenido en las expresiones acusadas de la Ley 201 de 1995. Sin embargo, como el CDU quería unificar el régimen disciplinario para todos los servidores públicos, con excepción de los miembros de la Fuerza Pública, entonces se entiende que fue voluntad del Congreso que en el momento en que sus disposiciones entraran a ser aplicadas derogaran las expresiones acusadas. A partir de tal momento los miembros de la Procuraduría quedan sometidos a los mandatos del CDU. Esto significa entonces que a partir de esa fecha, las expresiones acusadas se encuentran derogadas.

16- La Corte considera que la anterior es la única interpretación que permite armonizar esos mandatos pues, como ya se vio, en el presente caso no es posible aplicar la regla según la cual ley posterior prevalece, pues las normas fueron sancionadas el mismo día. Y tampoco es posible aplicar mecánicamente la regla según la cual la ley especial prevalece sobre la general pues en este caso la norma general -el CDU- había sido promulgada precisamente para abolir todos los regímenes especiales, sin excepción alguna. Por ello la única forma de resolver el interrogante fue la de reconstruir la voluntad legislativa, tal y como se hizo en esta sentencia. Con todo, la Corte no puede dejar de señalar que la falta de técnica legislativa en este caso es evidente, pues dos proyectos con contenidos parcialmente contradictorios son tramitados al mismo tiempo y sancionados el mismo día, sin que el Legislador señale explícitamente a los operadores jurídicos cómo se deben armonizar las normas, con lo cual se genera una enorme inseguridad jurídica, la cual hubiera podido ser fácilmente evitada con una mínima atención que se hubiera prestado al asunto. Por ejemplo, hubiera bastado señalar que el régimen especial de la Procuraduría sólo se aplicaría mientras entraba en vigor el CDU.

Pronunciamiento de fondo e improcedencia de los cargos del actor.

17- Una vez mostrado que las expresiones acusadas no se encuentran vigentes, la Corte entra a estudiar si los supuestos normativos derogados continúan produciendo efectos jurídicos¹⁰, pues de lo contrario, el pronunciamiento de constitucionalidad sobre los apartes demandados de los artículos 8º, 45 y 173, resulta innecesario por carencia actual de objeto y, en consecuencia deberá producirse fallo inhibitorio en lo pertinente.

Pues bien, el artículo 176 de la Ley 200 de 1995 dispone que “los procesos disciplinarios que al entrar en vigencia la presente ley se encuentren con oficio de cargos notificado legalmente, continuarán su trámite hasta el fallo definitivo de conformidad con el procedimiento anterior”, por lo cual los trámites que se adelantan bajo la vigencia de las normas acusadas terminan su eficacia con decisión ejecutoriada por expreso mandato del CDU. De otro lado, como se deduce claramente de la fecha en que entra en vigor la Ley 201 de 1995 y la vigencia de la Ley 200 de 1995, las disposiciones acusadas en principio tuvieron una cortísima vida jurídica, pues su eficacia se mantuvo por 45 días. Es pues bastante difícil que durante ese período exista un proceso “con oficio de cargos notificado legalmente”. Sin embargo ello no es imposible, por lo cual el pronunciamiento de fondo es necesario.

18- Ahora bien, el propio examen de la vigencia o no de las expresiones acusadas muestra que el cargo formulado no tiene ningún sustento, pues los decretos a que hacen referencia esas expresiones no habían sido derogados por el CDU al momento de expedirse la Ley 200 de 1995, como equivocadamente lo presupone el actor. Esa derogación sólo se produce 45 días después, cuando adquiere eficacia el CDU, exactamente al mismo momento en que son también derogadas las expresiones acusadas, con lo cual los supuestos del ataque del demandante se derrumban.

Con todo, incluso si los presupuestos del actor fueran ciertos, no por ello habría violación del principio de legalidad, pues bien puede el Legislador estructurar un régimen disciplinario con base en normas que habían sido derogadas en el pasado, siempre y cuando la referencia sea precisa e inequívoca. Es cierto que en general se acepta que una norma derogada no revive por la sola referencia que a ella haga otra ley sino que, tal y como esta Corporación ya lo había señalado, es necesario un “nuevo acto de voluntad política” para poder “revivir la norma inicialmente derogada¹¹” Sin embargo, cuando el Legislador señala que el régimen disciplinario para determinados funcionarios es el contenido en la ley A del año B, normas que habían sido derogadas, no está haciendo una simple referencia sino que está manifestando la inequívoca voluntad política de reincorporar al ordenamiento esas disposiciones, por lo cual el procedimiento es admisible, si bien puede no ser el más adecuado en términos de técnica legislativa y de seguridad jurídica.

Régimen disciplinario especial y principio de igualdad.

19- La Corte recuerda que el control constitucional de los actos sometidos a su análisis no es rogado sino integral, por cuanto corresponde a esta Corporación estudiar las normas impugnadas frente a la totalidad de los preceptos de la Constitución, y no únicamente en relación con las disposiciones constitucionales señaladas por el actor. Así, si la Corte encuentra que el acto impugnado adolece de vicios de constitucionalidad materiales o procedimentales distintos a los señalados por el demandante, debe entrar a estudiarlos, aun cuando el actor no los haya considerado¹². Por ello, y aunque el actor no incluyó entre los cargos la eventual violación de igualdad por las expresiones demandadas de los artículos 8, 45 y 173 de la Ley 201 de 1995, entra la Corte a estudiar si la consagración de un régimen disciplinario especial para las funcionarios de la Procuraduría desconoce ese principio constitucional. En efecto, podría pensarse que en la medida en que la Corte declaró exequibles las expresiones “todos”, “sin excepción alguna” y “o especiales”, contenidas en el artículo 177 del CDU o Ley 200 de 1995¹³, con lo cual quedaron derogados todos los regímenes disciplinarios especiales, salvo las excepciones contempladas en la Constitución, entonces es inexequible que existan regímenes especiales distintos a los previstos por la propia Carta. Sin embargo ese argumento no es de recibo, por cuanto desconoce el sentido de la decisión de la Corte y el alcance del principio de igualdad en este campo. En efecto, al declarar exequible el artículo 177 del CDU, la Corte simplemente señaló que el Congreso podía establecer un régimen disciplinario unificado para todos los servidores públicos, siempre y cuando respetara aquellos casos en que la Constitución exigía un régimen especial para determinados funcionarios, como es el caso de los miembros de la Fuerza Pública. Sin embargo, en ningún momento la Carta obliga al Legislador a consagrar un sólo régimen, pues en esta materia el Congreso tiene una amplia libertad de configuración. Por ende, el Legislador puede consagrar regímenes disciplinarios especiales, si considera que existen razones de conveniencia que justifican su existencia, y siempre y cuando esa diferencia de trato encuentre un fundamento razonable. Esta Corporación ya había señalado al respecto:

La interpretación de la Corte acerca de que el CDU se aplica a todos los servidores públicos, con excepción de los miembros de la fuerza pública, no implica que para las diferentes ramas y órganos del Estado no se puedan dictar normas disciplinarias propias, conforme a la naturaleza especial de sus funciones. La Ley 200 de 1995 sirve como marco general del régimen disciplinario, pero se pueden crear normas disciplinarias específicas, de acuerdo con las peculiaridades de las ramas del poder público y de las funciones de cada órgano. De hecho, la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia en los artículos 150 a 154, contiene

importantes disposiciones aplicables a los funcionarios judiciales. En punto a inhabilidades, incompatibilidades, derechos, deberes y prohibiciones¹⁴.

En tales circunstancias, la Corte concluye que la consagración de un régimen especial para los funcionarios de la Procuraduría es admisible, pues encuentra un fundamento objetivo y razonable en las peculiaridades de ese órgano de control. En efecto, esta entidad tiene funciones particulares, entre las cuales se encuentra en especial la supervigilancia disciplinaria de quienes desempeñen funciones públicas (CP art. 277 ord 5º). Es pues admisible que, entre otras razones, el Legislador considere que no deben estar sometidos al régimen disciplinario ordinario sino a uno especial aquellos funcionarios que tienen a su cargo el control disciplinario preferente del resto de servidores públicos. Por todo lo anterior, la Corte concluye que las expresiones demandadas de los artículos 8, 45 y 173 de la Ley 201 de 1995 son materialmente exequibles.

Límites a la facultad discrecional de traslado de servidores públicos

20. El cargo del actor contra los artículos 80 y 178 de la Ley 201 de 1995 es diverso. Según su criterio, la facultad discrecional del Procurador General de la Nación para modificar las sedes y las dependencias de los servidores de la Procuraduría General, en razón a las necesidades del servicio, es contraria al derecho de estabilidad del empleo de los trabajadores y de su familia. Por su parte, la Vista Fiscal considera que esa posibilidad de variar las sedes encuentra respaldo en la necesidad de que la Procuraduría cumpla adecuadamente sus funciones en la forma que exige el artículo 209 de la Constitución. Ahora bien, la Carta consagra como principio mínimo fundamental en materia laboral la garantía de la estabilidad en el empleo (C.P. art. 53), pero igualmente establece un sistema especial para la vinculación laboral de los funcionarios públicos (C.P. art. 125) y señala unos principios que deben orientar la función administrativa, entre los cuales se encuentran la eficacia, la economía y la celeridad. Un interrogante surge para Corte: ¿los servidores públicos tienen derecho a la misma garantía de estabilidad en el empleo que contempla el régimen jurídico laboral privado? En otros términos, ¿la diferencia de regímenes jurídicos en la vinculación laboral autoriza la atenuación de la garantía mínima de estabilidad del trabajador al servicio del Estado?

21. Para resolver el anterior interrogante, la Corte encuentra que la relación entre el Estado y

sus trabajadores debe regirse teniendo en cuenta dos aspectos determinantes. En primer lugar, los servidores públicos son las personas de las cuales el Estado se vale para el cumplimiento de sus funciones esenciales y específicas para la búsqueda de los objetivos públicos, por lo cual la relación de trabajo al interior de la administración pública comporta un contenido de interés general (C.P. inciso 2 art. 123), pues el cumplimiento de las funciones administrativas del Estado se hace efectivo y se concreta a través de la actividad de personas físicas que plasman el interés de una colectividad organizada. Y, en segundo lugar, no debe olvidarse la posición privilegiada en que se encuentra la persona en la Constitución, pues en una Carta Política con clara orientación humanista, el individuo trabajador no puede ser tan sólo un instrumento de ejecución de políticas estatales, sino que goza de efectivas y permanentes garantías inherentes a su status. Por consiguiente, los trabajadores del Estado también gozan de derechos derivados del empleo, toda vez que tanto los funcionarios como los empleados públicos deben disfrutar de las efectivas y permanentes garantías inherentes a su condición de individuos que prestan su mano de obra remunerada para la consecución de un fin determinado. Esto significa que si bien para determinados efectos puede ser relevante constitucionalmente la diferenciación entre trabajadores de la administración, quienes ejercen su función por condiciones especiales de sujeción al desarrollo de intereses colectivos, y los trabajadores que se rigen por el derecho privado, en todo caso existen derechos laborales mínimos que deben respetarse.

En este orden de ideas, en la relación laboral de los trabajadores del Estado existe una tensión entre la obligatoriedad de la eficacia de los principios que rigen la función pública (C.P. art. 209), y las garantías laborales del servidor público (CP art. 53), tensión que debe ser ponderada según las características específicas de los casos concretos y de las regulaciones normativas analizadas por los jueces. Con todo, la Corte considera que existen dos aspectos básicos que deben ser tomados en consideración, criterios fundamentales. En primer lugar, la distinción constitucional de los tipos de nombramiento del personal que realiza la administración (C.P. art. 125), ya que la vinculación en puestos de carrera administrativa o en plazas de libre nombramiento y remoción justifica una variación sustancial del contenido y alcance del principio a la estabilidad del cargo público. Así, por su propia naturaleza, los cargos de libre nombramiento y remoción gozan de una precaria estabilidad pues el ordenamiento deja un margen más amplio de discrecionalidad al nominador, toda vez que aspectos tales como la confianza y la credibilidad que recaen sobre el trabajador pueden determinar la disponibilidad del cargo. El segundo aspecto para

considerar es la diferencia entre las dos aristas de la estabilidad en el empleo, que son el concepto de permanencia del vínculo laboral como tal y la inalterabilidad de las condiciones mismas de trabajo de los funcionarios. Sin embargo, en razón a que el caso que nos ocupa se refiere al traslado de los agentes del Ministerio Público y de los funcionarios de la Procuraduría General de la Nación, la presente sentencia se limitará a analizar únicamente este segundo aspecto.

22- El traslado junto con el ascenso y el encargo son formas de desplazamiento de personas vinculadas al servicio (Artículo 24 del Decreto 1950 de 1973), los cuales se conciben como mecanismos que permiten cierta flexibilidad en la planta de personal de las entidades del Estado para la ejecución de los planes y políticas administrativas. Así mismo, las condiciones de idoneidad técnica, moral y subjetiva del personal al servicio del Estado son determinantes para el logro de los objetivos encomendados, puesto que a pesar de que la idoneidad se integra por valores y requisitos subjetivos, el perfil del trabajador se coloca en mira del ejercicio de las funciones estatales y del diseño de políticas estructurales como condición vital para la existencia y continuación de la administración pública. Es por ello que la estabilidad en el empleo público no debe confundirse con la inamovilidad funcional y geográfica del cargo, puesto que si bien, en principio, la regla general es la permanencia en la labor encomendada, el ejercicio de la discrecionalidad organizativa de la administración permite que se evalúe el equilibrio entre las necesidades de la organización y los derechos de su personal, con base en límites que determinan su legalidad.

De esa manera, la administración, en ejercicio de su potestad de mutabilidad de los términos de la relación laboral o contractual configurada puede, dentro de un margen de discrecionalidad administrativa, introducir las modificaciones que sean necesarias y convenientes para el logro más eficiente de las necesidades colectivas asignadas. Por ello, esta Corporación había considerado que en principio los sistemas de planta de personal global y flexible, como el que prevé la ley de la Procuraduría, son admisibles, dentro de ciertos límites, con el fin de “garantizarle a la administración pública mayor capacidad de manejo de su planta de funcionarios, con el objeto de atender las cambiantes necesidades del servicio y de cumplir de manera más eficiente con las funciones que le corresponden”¹⁵. Sin embargo, esta Corte también ha precisado que la discrecionalidad para trasladar subalternos dentro una respectiva entidad tiene como base la búsqueda del correcto funcionamiento de las instituciones, por lo cual no puede traducirse en arbitrariedad. Dicho

de otra manera, la potestad discrecional no es absoluta en la medida que se encamina a cumplir los principios de la función pública y a desarrollar los fines del Estado, por lo cual la decisión debe ejecutarse “en función de las circunstancias teleológicas y materiales establecidas en la norma que la autoriza”¹⁶. Así, la potestad organizativa de la administración es amplia, pero está limitada por criterios de razonabilidad y proporcionalidad, y en particular por los derechos que la Constitución y la ley reconocen a los funcionarios.

En tales condiciones, la jurisprudencia de la Corte Constitucional¹⁷ ha decantado los elementos que limitan la potestad de la administración para trasladar de sede y de funciones a los servidores públicos. Esta Corporación sintetizó entonces esos criterios los siguientes términos:

En conclusión, de la jurisprudencia de la Corte sobre traslados se deduce que la administración goza de discrecionalidad para decidir sobre la reubicación de su personal. No obstante, esta libertad se ve limitada de la siguiente manera: a) el traslado debe efectuarse a un cargo de la misma categoría y con funciones afines; b) para la concesión o la orden de traslado debe atenderse a las consecuencias que él puede producir para la salud del funcionario; y c) en circunstancias muy especiales la administración debe consultar también los efectos que la reubicación del funcionario puede tener sobre el entorno del mismo.

Asimismo, la Corte ha precisado que el grado de discrecionalidad de algunas instituciones en punto al traslado es mucho mayor – y por lo tanto es más restringida la posibilidad de control del juez constitucional sobre los actos que dispongan la reubicación –, de acuerdo con la naturaleza de la entidad y el tipo de funciones que desarrolla. ¹⁸

La Corte reitera entonces que la facultad discrecional del traslado de funcionarios públicos tiene límites, cuyo alcance conviene recapitular.

23. En primer lugar, se requiere que el traslado sea consecuencia de la necesidad del servicio, que implica una libertad más o menos amplia de apreciación del interés público, pues si bien el Legislador atribuye al nominador la facultad de valoración de un supuesto dado, también le exige que la decisión obedezca a razones ecuanímes, imparciales y honestas que la fundamentan. En otros términos, la necesidad del servicio es un valor objetivo del interés público que se evidencia tanto en la evaluación de las metas que se

propone el Estado, como en la razonabilidad, la proporcionalidad y la finalidad legal del traslado (Art. 36 del Código Contencioso Administrativo). Sin embargo, no sobra advertir que el requisito de rectitud en la razón del traslado no está directamente relacionado con que efectivamente se obtenga el resultado esperado dentro del plazo establecido para el logro de la meta encomendada, por lo cual la decisión del desplazamiento de personal no necesariamente es ilegítima o está sujeta a revocatoria si hubo incumplimiento de la tarea asignada.

24. El segundo requisito para determinar la constitucionalidad del traslado es la evaluación de ciertas condiciones subjetivas del trabajador, pues no se le puede imponer una dificultad material de tanta magnitud que el desplazamiento de sede se convierta en una verdadera imposibilidad de ejercer la función en el nuevo lugar o destino, ni tampoco que el traslado implique condiciones menos favorables para el empleado (artículo 30 del Decreto 1950 de 1973). En relación con la interpretación del concepto de “condiciones menos favorables”, la Corte coincide con los criterios adelantados por la jurisprudencia del Consejo de Estado, los cuales permiten tener claridad al respecto. Esa Corporación manifiesta que dentro de las condiciones menos favorables “también están comprendidos la seguridad social del empleado, su bienestar que comprende también el grupo familiar, el medio en el cual vive y sus incidencias económicas, de modo que esos factores también cuentan en el salario y en la forma como se presta el servicio.” Agrega, además que “para un trabajador que vincula su vida al servicio del Estado (...) no puede darse por la Administración un tratamiento que no sea humano al empleado con el solo y materialista argumento de que su salario no le fue disminuído en el monto con que mensualmente se le retribuye.” 19 En otro pronunciamiento, el Consejo de Estado también precisó:

“La estabilidad que brinda la carrera administrativa no se cumple solamente con la observancia externa de elementos formales tales como el grado del cargo, el nombre del empleo y la similitud de sus funciones en el caso de un traslado, sino que además ella se objetiviza con el comportamiento de la administración frente al empleado y el análisis de las necesidades del servicio.

En el caso objeto de examen, si bien la administración respetó al empleado trasladado el grado salarial, el nivel del empleo, sus funciones y requisitos para el desempeño del empleo, no guardó su derecho a la estabilidad, el cual vulnera el derecho que le otorga la carrera, por

cuanto se desconoció el principio de no desmejoramiento, puesto que dicho traslado le causó perjuicios de orden familiar, económico y personal...” 20

25- En tercer lugar, la constitucionalidad del traslado depende de que se respeten las condiciones mínimas de afinidad funcional entre el cargo al cual fue inicialmente vinculado y el nuevo destino, pues conforme al artículo 29 del Decreto 1950 de 1973 “se produce traslado cuando se provee, con un empleado, en servicio activo, un cargo vacante definitivamente, con funciones a fines al que desempeña, de la misma categoría, y para el cual se exijan requisitos mínimos similares.”

Así las cosas, la aplicación de las garantías inherentes al status del trabajador del Estado que se plasman en la Constitución en el principio de la estabilidad en el empleo, (C.P. art. 53), en el derecho a una remuneración por la prestación de servicios (C.P. art. 53), en la obligatoriedad del trabajo en condiciones dignas y justas (C.P. art. 25) y, en la igualdad de acceso a la función pública (C.P. art. 53 y 125), determinan que la “potestad organizatoria” sea una atribución limitada. Por consiguiente, la administración debe tener en cuenta los derechos del trabajador reconocidos por el ordenamiento jurídico cuando ejerce su potestad discrecional de variar sedes para desarrollar adecuadamente sus funciones. organizar su estructura desde el punto de vista de los funcionarios que ejecutan la labor encomendada legal y constitucionalmente. Por lo tanto, la simple alegación de intereses generales o la invocación de la necesidad del servicio no son argumentos suficientes para justificar per se un traslado, pues si la Administración no respeta los criterios anteriormente señalados estaría lesionando derechos subjetivos reconocidos por la propia Constitución.

26. Las anteriores precisiones conducen a esclarecer que los Agentes del Ministerio Público, los cuales de acuerdo con el artículo 153 de la Ley 201 de 1995²¹, son funcionarios de libre nombramiento y remoción, y los trabajadores vinculados a la Procuraduría General por la misma forma de nombramiento, pueden ser trasladados siempre y cuando se cumplan los requisitos mínimos para el traslado. Sin embargo conviene aclarar que los servidores públicos de libre nombramiento y remoción, en razón a su status, tienen derechos y garantías de estabilidad más flexibles, por lo cual la variación de sedes de acuerdo con las necesidades del servicio es una facultad acorde claramente con la Constitución. Por el contrario, la facultad de traslado de los funcionarios vinculados en la carrera administrativa debe efectuarse por la necesidad del servicio y teniendo en cuenta todos los límites del

poder discrecional organizativo de la administración anteriormente señalados, lo cual debe ser ponderado en cada situación por la autoridad que tiene a su cargo el control jurisdiccional del acto administrativo que ordena el traslado. Por ello, la Corte encuentra que es necesario condicionar la constitucionalidad del artículo 178 de la Ley 201 de 1995, en el entendido de que la facultad del traslado de los empleados de carrera administrativa deberá surtirse de conformidad con los límites del poder discrecional organizativo de la administración

VIII. DECISIÓN

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

RESUELVE

Primero.- ESTARSE A LO RESUELTO por la Corte Constitucional en sentencia No. C-334 de agosto 1º de 1996 que:

a) declaró exequibles las expresiones “agentes del Ministerio Público”, “los agentes adscritos al Despacho, y todos los servidores que tengan funciones de seguridad, cualquiera que sea la denominación del cargo”, contenidas en el literal a) del artículo 136 de 1995.

b) declaró inexecutable el párrafo del artículo 12 de la Ley 201 de 1995 y la expresión “y los demás empleos que integren la Dirección Nacional de Investigaciones Especiales” del literal a) del artículo 136 de esa misma ley.

Segundo.- DECLARAR EXEQUIBLES las expresiones “en el Decreto 3404 de 1983, de acuerdo con los artículos 158, 161, 162, 163, 164, 165, 166 y 169 a 177 del Decreto 1660 de 1978, o con base” contenida en el artículo 8º de la Ley 201 de 1995; “por el procedimiento establecido en el Decreto 3404 de 1983, de acuerdo con los artículos 158, 161, 162, 163, 164, 165, 166 y 169 a 177 del Decreto 1660 de 1978, o las normas que les sustituyan” contenida en el artículo 45 de la Ley 201 de 1995; y “el Decreto 250 de 1970 y en el 1660 de 1978 y en” contenida en el artículo 173 de la Ley 201 de 1995.

Tercero.- Declarar EXEQUIBLE la expresión “y variar las sedes”, contenida en el artículo 80 de la Ley 201 de 1995.

Cuarto.- Declarar EXEQUIBLE la expresión “o donde las necesidades del servicio así lo exijan”, contenida en el artículo 178 de la Ley 201 de 1995, en el entendido de que la facultad del traslado de los empleados de carrera administrativa deberá surtirse de conformidad con los límites del poder discrecional organizativo de la administración.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, cúmplase e insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional.

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Presidente

JORGE ARANGO MEJÍA

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DÍAZ

Magistrado

JOSÉ GREGORIO HERNÁNDEZ GALINDO

Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORÓN DÍAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1Entre otras, pueden consultarse las sentencias C-523 de 1995. M.P. Vladimiro Naranjo Mesa, C-434 de 1996 M.P. José Gregorio Hernández Galindo, C-531 de 1995 y C-597 de 1996. M.P.

Alejandro Martínez Caballero y C-052 de 1997 Carlos Gaviria Díaz.

2Exposición de Motivos del proyecto presentado al Senado de la República, por el Procurador General de

la Nación. Gaceta del Congreso No. 91 de 1995. Página 31.

3Ponencia para segundo debate en el Senado de la República. Gaceta del Congreso No. 157 de 1995. Página 2. Y, ponencia para segundo debate en la Cámara de Representantes. Gaceta del Congreso No. 158 de 1995. Página 2.

4Gaceta del Congreso, Año IV, N°73

5 Hans Kelsen. Teoría Pura del Derecho. Buenos Aires: EUDEBA, 1960, p35

6 Con obvios matices entre ellos, ver en Italia Luigi Ferrajoli. Razón y derecho. Madrid: Trotta, 1995, pp 352 y ss; en España Luis María Díez-Picazo. La derogación de las leyes. Madrid: Civitas, 1990, pp 162 y ss; en Argentina Carlos Santiago Nino. Introducción al análisis del derecho. Buenos Aires: Astrea, 1987, pp 127 y ss; y en Alemania, Robert Alexy. El concepto y la validez del derecho. Barcelona: Gedisa, 1994, pp 87 y ss.

7 Ver, entre otras, la sentencia C-055 de 1996. Fundamento jurídico No 6. A nivel de la doctrina, ver Hans Kelsen, Ulrich Klug. Normas jurídicas y análisis lógico. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1988, pp 71.

8 Sentencia C-055 de 1996. Fundamento Jurídico No 7..

9Ver en especial el caso Vauxhall Estates Ltd v Liverpool Corporation, 1932, 1 KB. 733 citado por Denis Keenan. English Law. Londres: Pitman Publishing, 1989, pp 10 y 510 y ss.

10 En relación con la necesidad de pronunciamiento de fondo de la Corte Constitucional sobre normas derogadas que continúan produciendo efectos jurídicos, entre otras, pueden consultarse las sentencias C-467 de 1993, C-047 de 1994, C-177 de 1994, C-264 de 1994. C-505 de 1995, C-537 de 1995, C-252 de 1996, C-558 de 1996

11 Sentencia C-055 de 1996. Fundamento Jurídico No 7.

12 Al respecto ver, entre otras, la sentencia C-531/95, Fundamento Jurídico No 2º.

13 Sentencia C-280/96. Fundamento Jurídico No 4.

14 Sentencia SU-637/96. Fundamento Jurídico No 7.

15 Sentencia T-715 de 1996. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz., Fundamento Jurídico No 8.

16 Sentencia C-318 de 1995. M.P. Alejandro Martínez Caballero. Sobre el tema también pueden verse las sentencias C-100 y C-176 de 1996. M.P. Alejandro Martínez Caballero. Igualmente, sobre los objetivos de la facultad discrecional, pueden consultarse, entre otras, las sentencias C-031 de 1995. M.P. Hernando Herrera Vergara, T-303 de 1994. M.P. Fabio Morón Díaz, C-072 de 1996 M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

17 Pueden verse las sentencias T-330 de 1993, T-483 de 1993, T-170 de 1994, C-356 de 1994, T-113 de 1995, T-135 de 1995, T-016 de 1995, T-181 de 1996, T-514 de 1996, T-02 de 1997, entre otras.

18 Sentencia T-715 de 1996. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz. Fundamento Jurídico No 11.

19 Sección Segunda del Consejo de Estado. Sentencia del 12 de febrero de 1980. C.P. Ignacio Reyes Posada.

20 Sentencia Sección Segunda del Consejo de Estado de octubre 30 de 1995 C.P. Diego Younes Moreno. Expediente 7106.

21 Norma que fue declarada exequible por esta Corporación, en la sentencia C-037 de 1997. M.P. Antonio Barrera Carbonell