



Sentencia 421 de 2012 Corte Constitucional

SENTENCIA C-421/12

(Junio 6 de 2012)

SISTEMA DE NOMENCLATURA Y CLASIFICACIÓN DE FUNCIONES Y REQUISITOS GENERALES DE EMPLEADOS DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES QUE SE REGULAN EN LEY 909 DE 2004-Contenido normativo

MODIFICACIÓN DE LA NOMENCLATURA DEL CARGO DE GERENTE DE UN AREA METROPOLITANA POR EL DE DIRECTOR-No requiere de la expedición de una ley orgánica

No existe reserva de ley orgánica para materias relativas a la nomenclatura y clasificación de cargos de las instituciones del Estado de cualquier orden. Y específicamente, la regulación relativa al “régimen administrativo... especial de las áreas metropolitanas” -que constituye una de las materias de reserva orgánica por expreso mandato constitucional-, no se extiende a la mera denominación de los cargos de dirección o administración de dichas Áreas, reglas no esenciales que bien pueden ser modificadas por el legislador ordinario o por el Gobierno Nacional habilitado como extraordinario.

FACULTADES EXTRAORDINARIAS-Contenido

FUNCION LEGISLATIVA-Legislación orgánica

En ejercicio de la función legislativa, el Congreso expide, interpreta, reforma o deroga la leyes, que según su contenido pueden ser: (i) códigos o conjuntos sistemáticos de normas que regulan totalmente una materia en los diversos ramos de la legislación -art. 150, núm. 2-; (ii) leyes marco, que son aquellas por medio de las cuales se dictan unas normas generales y se señalan los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el gobierno en las materias taxativamente enunciadas en el art. 150, núm. 19; (iii) leyes de facultades extraordinarias o habilitantes, las cuales tienen por finalidad revestir hasta por seis meses al presidente de la república de precisas facultades extraordinarias para la expedición de normas con fuerza de ley -art. 150, núm. 10-; (iv) leyes estatutarias, mediante las cuales el Congreso de la República regula las materias establecidas en el artículo 152 de la CP; (v) leyes orgánicas, que son las leyes a las cuales estará sujeto el ejercicio de la actividad legislativa en las materias indicadas en el artículo 151 de la Constitución; y (vi) leyes ordinarias o de contenido ordinario, no incluido dentro de la materia de las demás leyes especiales, las cuales son dictadas siguiendo los tramites generales previstos en la Carta política en sus artículos 154 a 170 y que constituyen la regla general.

CONGRESO-Función legislativa/LEY ORGANICA-Criterios y reglas estructurales del concepto

En relación con las leyes orgánicas, la Constitución de 1991 establece un conjunto de reglas y criterios estructurales del concepto de “ley orgánica”, entendida como un texto normativo dirigido a regular la actividad legislativa del Congreso sobre determinadas materias o contenidos preestablecidos de manera taxativa en la Carta Política. En tal sentido, mediante aquella se norma el núcleo esencial de la labor congresional en lo relativo a: (i) el reglamento del Congreso de la República y de cada una de las Cámaras; (ii) las normas sobre preparación, aprobación y ejecución del presupuesto de rentas y ley de apropiaciones y (iii) del plan general de desarrollo; y las relativas a la asignación de competencias normativas a las entidades territoriales. Son leyes especiales, mediante las cuales se reglamenta la adopción de otras leyes que versan sobre temas específicos, pero que no comparten su naturaleza jurídica, y por ende, no pueden ser modificadas ni derogadas por las leyes ordinarias que se sujetan a ellas.

RESERVA DE LEY ORGANICA-Jurisprudencia constitucional/RESERVA DE LEY ORGANICA-Reglas establecidas en la jurisprudencia

Esta Corporación ha abordado en diversos pronunciamientos el tema de la reserva de ley orgánica, y ha establecido una serie de reglas que gobiernan TAL TIPO NORMATIVO, dentro de las cuales merecen especial atención las siguientes: a. “La Constitución consagra cuatro materias específicas de reserva de ley orgánica, las cuales, según la denominación dada en la doctrina y en la jurisprudencia, corresponden a las siguientes: Ley Orgánica del Congreso, Ley Orgánica de Planeación, Ley Orgánica del Presupuesto y Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial”. b. “(L)a aprobación de leyes orgánicas constituye una excepción a la cláusula general del legislador ordinario. En este sentido, la reserva de ley orgánica exige una determinación específica en la Constitución Política y sus alcances materiales son restrictivos en su interpretación”. c. “La duda en el caso de si una determinada materia tiene reserva de ley orgánica o no, debe resolverse a favor del legislador ordinario, por dos razones fundamentales: la cláusula general de competencia del legislador y por las limitaciones de las leyes orgánicas que constituyen un límite al proceso democrático”. d. “No todas las materias sobre las entidades territoriales están sujetas, desde el punto de vista material, a la reserva de la LOOT. Por lo tanto, el legislador ordinario tiene plena competencia para regular los temas no sujetos a reserva”e. “(...) la Constitución no prohíbe que una misma ley contenga materias orgánicas y temas de la ley ordinaria, siempre y cuando estos guarden una conexidad temática

razonable (CP art. 158.)”.

CLAUSULA GENERAL DE COMPETENCIA LEGISLATIVA-Generalidades

COMPETENCIA GENERAL DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA-Se ejerce por regla general a través de la ley ordinaria y de manera excepcional, a través de leyes estatutarias y orgánicas, cuyos contenidos están expresamente señalados en la Carta Política/MATERIAS RELACIONADAS CON ORGANIZACIÓN TERRITORIAL QUE NO SE ENCUENTREN EN LA CONSTITUCIÓN-No forman parte del núcleo temático reservado constitucionalmente a la ley orgánica de ordenamiento territorial y por lo mismo, pueden ser desarrolladas mediante ley ordinaria/LEY ORGANICA-En asuntos sujetos a dicha ley no es dable el otorgamiento de facultades extraordinarias al Presidente de la República por disposición expresa de la Constitución/MATERIAS NO SUJETAS A RESERVA DE LEY ORGANICA-Pueden estar en un mismo texto con asuntos propios de dicha ley, siempre que guarden entre sí la relación material exigida por el artículo 158 superior

LEY ORGANICA DE LAS AREAS METROPOLITANAS-Contenido normativo/AREAS METROPOLITANAS-Régimen administrativo especial

AREAS METROPOLITANAS-Conformación/AREAS METROPOLITANAS-Materias que son reserva de ley orgánica

La Constitución Política establece la posibilidad de que dos o más municipios que tengan relaciones económicas, sociales y físicas comunes, puedan organizarse como área metropolitana, que se constituye en una entidad administrativa con el objetivo de programar y coordinar el desarrollo armónico e integrado del territorio bajo su autoridad, racionalizar la prestación de los servicios públicos a cargo de los municipios que la integran y ejecutar obras de interés metropolitano. En el inciso segundo de la citada disposición -art. 319-, se indica que la ley de ordenamiento territorial adoptará el “régimen administrativo” y fiscal especial de las áreas metropolitanas, el cual deberá garantizar la adecuada participación de las autoridades municipales en sus órganos de administración y señalar la forma en que se realizarán la convocatoria y las consultas populares para la vinculación de los municipios. Según lo anterior, por disposición expresa del Constituyente, cuatro aspectos de las áreas metropolitanas son reserva de ley orgánica: (i) su régimen administrativo especial; ii) su régimen fiscal especial; iii) la garantía de participación de las respectivas autoridades municipales en sus órganos de administración y iv) la forma de convocar y realizar las consultas populares que decidan la vinculación de los municipios. De lo anterior, se puede concluir que si bien no todas las materias relativas a las áreas metropolitanas deben ser reguladas por la ley orgánica de ordenamiento territorial, las antes enumeradas sí están reservadas por decisión expresa del Constituyente a la legislación orgánica, lo que significa que el legislador ordinario debe ceñir sus actuaciones a lo dispuesto por él mismo mediante ley orgánica. No obstante, si la materia objeto de regulación no se refiere a los tópicos mencionados anteriormente, dicha restricción que no sería aplicable al no quedar taxativamente enunciada en la Constitución.

RESERVA DE LEY ORGÁNICA-Materias definidas en la Constitución Política

AREAS METROPOLITANAS-Denominación “Gerente” dada a la cabeza de la administración de las mismas, no es parte esencial de la reglamentación de las mismas y no debe estar sujeta a reserva de ley orgánica/AREAS METROPOLITANAS-Cambio introducido de “Gerente” por la de “Director de Área Metropolitana”, no modificó la esencia misma de la norma/NORMA ACUSADA-Se limitó a variar la denominación del empleo, aspecto de competencia del legislador ordinario que no constituye reserva de ley orgánica

Referencia: expediente D-8838

Demanda de inconstitucionalidad: contra el artículo 16, código 60 del Decreto Ley 785 de 2005

Actor: Himmel Machado Escobar

Magistrado Ponente: MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

I. ANTECEDENTES

El ciudadano Himmel Machado Escobar, en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad prevista en los artículos 40, numeral 6º. de la Constitución Política, instauró demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 16, código 60 de la Ley 785 de 2005.

1. Texto normativo demandado

El texto de la norma mencionada es el siguiente -aportes demandados con subraya-

“DECRETO 785 DE 2005

(Marzo 17)¹

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

Por el cual se establece el sistema de nomenclatura y clasificación y de funciones y requisitos generales de los empleos de las entidades territoriales que se regulan por las disposiciones de la Ley 909 de 2004.

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA,

en ejercicio de las facultades extraordinarias que le confieren los numerales 2 y 3 del artículo 53 de la Ley 909 de 2004,

(...)

ARTÍCULO 16. NIVEL DIRECTIVO. El nivel Directivo está integrado por la siguiente nomenclatura y clasificación específica de empleos:
Cód. Denominación

(...)

060 Director de Área Metropolitana (aparte demandado subrayado).

(...)”

2. Demanda: pretensión y fundamentos

2.1. Pretensión

El actor solicita sea declarado inconstitucional el código 060 del artículo 16 del decreto ley 785 de 2005, por vulnerar el artículo 150 numeral 10 de la Constitución Política.

2.2. Fundamento: vulneración del artículo 150.10 de la Constitución Política

2.2.1. Expresa el actor que el Presidente de la República, al expedir el artículo 16 del Decreto Ley 785 de 2005, en el aparte que aparece como “Cod. Denominación”, específicamente, la expresión “060 Director de Área Metropolitana”, desconoció el artículo 150, numeral 10, de la Constitución Política, en lo relativo a la reserva legislativa en material orgánica, que impide al Legislador extraordinario dictar decretos con fuerza de ley, modificatorias de leyes orgánicas.

2.2.2. En efecto, el artículo 150 constitucional, en su numeral 10 establece que el Presidente de la República podrá ser revestido de precisas facultades extraordinarias para expedir normas con fuerza de ley. Al tiempo, que en el inciso 3º de dicho numeral, dice expresamente que “estas facultades no se podrán conferir para expedir códigos, leyes estatutarias, orgánicas (...)”.

2.2.3. El enunciado demandado del decreto ley, se dirige a modificar parcialmente la Ley 128 de 1994, en el artículo 7 -“Órganos de Dirección y Administración”- que dice: “La Dirección y Administración del Área Metropolitana estará a cargo de una Junta Metropolitana, un Alcalde Metropolitano, un Gerente y las unidades técnicas que según sus estatutos fueron indispensables para el cumplimiento de sus funciones”. La modificación consiste en que la áreas metropolitanas dejan de tener al frente de su administración a un “Gerente” para cambiarlo por un “Director de Área Metropolitana”. Y esta Ley 128 de 1994 es aquella “por la cual se expide la Ley Orgánica de las Áreas Metropolitanas”, como consta en su título.

2.2.4. De este modo, al modificar una ley orgánica -la Ley 128/94-, el Decreto Ley, en el aparte demandado, violó la prohibición de expedir, modificar o derogar normas orgánicas, establecida en el numeral 10 del artículo 150 de la Constitución.

3. Intervenciones oficiales y ciudadanas

3.1. Ministerio de Trabajo

Debe la Corte declarar la exequibilidad del aparte de la norma acusada, pues la demanda carece de razones jurídicas que sustenten que dicha expresión vulnera la Constitución, simplemente hace una comparación entre Directivo y Gerente, transcribe los textos presuntamente vulnerados, sin fundamentos jurídicos razonables y sin un análisis sobre la presunta vulneración.

3.2. Departamento Administrativo de la Función Pública

3.2.1. Una ley puede contener normas orgánicas y normas ordinarias, estando las materias de ley orgánica expresamente consagradas en la Carta Política (art. 151 C.P.) La regulación atinente a la nomenclatura y clasificación de los empleos públicos no constituye reserva de ley orgánica, por el contrario, hace parte de la cláusula general de competencia ordinaria del Congreso de la República, tal como se desprende surge del artículo 151 y demás artículos que se encargan del tema.

3.2.2. Es competencia del legislador extraordinario, a través de la disposición acusada, modificar la nomenclatura del empleo de Gerente prevista en los artículos 18 y 19 de la Ley 128/94 y reemplazarla por la de Director de Área Metropolitana, máxime cuando las funciones generales no fueron modificadas.

3.2.3. En conclusión, el aparte demandado del artículo 16 del decreto ley 785/05 se ajusta al orden constitucional y, por tal razón, esta llamado a prevalecer en nuestro sistema normativo.

3.3. Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario

La norma acusada debe declararse constitucional, por lo siguientes motivos:

3.3.1. El Presidente de la Republica no excedió la competencia atribuida mediante facultades extraordinarias, toda vez que su expedición se realizó de conformidad con el artículo 150 numeral 10 de la Constitución y el artículo 53 de la Ley 909/04, que facultan al Congreso de la Republica para habilitar al Presidente como legislador extraordinario, para expedir normas con fuerza de ley en lo relacionado con el régimen jurídico del empleo público, la carrera administrativa, la gerencia publica, entre otros.

3.3.2. En cuanto a la temporalidad de la norma, el Decreto ley² fue expedido antes del vencimiento³ del término concedido por el Congreso de la Republica, por lo que en este aspecto tampoco se considera que el Presidente hubiera excedido su competencia.

3.3.3. En cuanto a la materia el Decreto 785/05 no afecta la distribución de competencias normativas de los entes territoriales, cuestión que es temática propia de leyes orgánicas.

4. Concepto del Procurador General de la Nación⁴

Debe la Corte se declarar la exequibilidad de la expresión "060 Director de Área Metropolitana" contenida en el decreto Ley 785/05, por los siguientes motivos:

4.1. La norma acusada establece la nomenclatura y clasificación que tendrá el nivel directivo de las áreas metropolitanas dentro de las que está la expresión impugnada, sin introducir modificación alguna a las funciones previstas en los artículos 18 y 19 de la Ley 128/94, sino refiriéndose a la nomenclatura del directivo de la misma, que de llamarse Gerente pasa a denominarse Director.

4.2. Las materias de ley orgánica, al tenor del artículo 319 Superior, en materia de ordenamiento territorial, son las relativas al régimen administrativo y fiscal de las áreas metropolitanas, a la garantía de que en sus órganos de administración tengan adecuada participación las respectivas autoridades municipales y a la forma de convocar y realizar las consultas populares que decidan la vinculación de los municipios.

4.3. Dar nombre a los cargos, mas aun, establecer una nomenclatura no es un asunto propio de orgánica, por lo cual la norma acusada no vulnera el principio de reserva ley orgánica. Por eso no se puede cuestionar el artículo 16 decreto ley 785/05, por ser el resultado del ejercicio de competencias conferidas de manera clara y precisa en los numerales 2 y 3 del artículo 53 de la ley 909/04. El mero cambio en la nomenclatura del cargo no incide en manera alguna en los artículos 18 y 19 de la ley 128/94, que determinan la naturaleza y las funciones de las áreas metropolitanas.

II. CONSIDERACIONES

1. Competencia

La Corte Constitucional es competente para conocer de la presente demanda, al estar dirigida contra una disposición de un decreto ley -DL 785/05-, en virtud de lo dispuesto por el artículo 241, numeral 5º de la Constitución Política.

2. Problema jurídico constitucional

El problema jurídico a resolver es: ¿excedió el Presidente de la Republica las facultades extraordinarias conferidas por la ley 909/04, acorde a lo establecido por el artículo 150 numeral 10, al haber modificado una disposición contenida en la Ley Orgánica 128/94 que reguló las áreas metropolitanas?

3. Norma demandada y contexto normativo

3.1. En desarrollo de las facultades extraordinarias conferidas por el Congreso de la República, el Presidente de la República a través del Decreto Ley 785 de 2005 estableció "el sistema de nomenclatura y clasificación y de funciones y requisitos generales de los empleos de las entidades territoriales que se regulan por las disposiciones de la Ley 909 de 2004", en desarrollo del numeral 2 del artículo 53 de la Ley 909 de 2004⁵.

3.2. Definió los conceptos generales de empleo, funciones, factores y estudios para la determinación de los requisitos, estableció las competencias laborales para los diversos empleos, determinó la nomenclatura, clasificación y códigos de empleos, así como las equivalencias entre estudios y empleos y las plantas de personal, de las entidades territoriales.

3.3. De manera particular, en el capítulo IV, estableció que para cada uno de los niveles señalados, le corresponde una nomenclatura y clasificación específica de empleo, conformada un código de tres dígitos que indican el nivel al cual pertenece y los dos restantes relativos a la denominación del cargo. Código que deberá ser adicionado con dos dígitos, que corresponderán a los grados de asignación básica que las Asambleas y los Concejos les fijen a las diferentes denominaciones de empleos.

3.4. En este sentido, el artículo 16 dispuso la integración del Nivel Directivo de las entidades territoriales, en lo relativo a la nomenclatura y clasificación específica de los empleos, dentro del cual estableció el código "060" para la denominación del "Director de Área Metropolitana".

4. Cargo único: vulneración del artículo 150.10 de la Constitución, por la disposición acusada del artículo 16 -parcial- del Decreto Ley 785/05

4.1. El concepto de inconstitucionalidad en la demanda

En esencia, el actor alega que el Presidente de la República, al haber establecido en la disposición acusada la denominación del cargo del nivel directivo del área metropolitana como “*Director de Área Metropolitana*”, excedió las facultades conferidas por el Congreso de la República, pues modificó la denominación de “*Gerente*” asignada por la Ley Orgánica 128 de 1994 -que desarrolló el artículo 319 de la Constitución Política sobre las áreas metropolitanas- violando el inciso final del artículo 150.10 de la Carta Política, que prohíbe que con facultades extraordinarias se expidan leyes orgánicas.

4.2. Función legislativa y legislación orgánica

4.2.1. En ejercicio de la función legislativa, el Congreso expide, interpreta, reforma o deroga la leyes, que según su contenido pueden ser: (i) códigos o conjuntos sistemáticos de normas que regulan totalmente una materia en los diversos ramos de la legislación -art. 150, núm. 2-; (ii) leyes marco, que son aquellas por medio de las cuales se dictan unas *normas generales* y se señalan los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el gobierno en las materias taxativamente enunciadas en el art. 150, núm. 19; (iii) leyes de facultades extraordinarias o habilitantes, las cuales tienen por finalidad revestir hasta por seis meses al presidente de la republica de precisas facultades extraordinarias para la expedición de normas con fuerza de ley -art. 150, núm. 10-; (iv) leyes estatutarias, mediante las cuales el Congreso de la República regula las materias establecidas en el artículo 152 de la CP; (v) leyes orgánicas, que son las leyes a las cuales estará sujeto el ejercicio de la actividad legislativa en las materias indicadas en el artículo 151 de la Constitución; y (vi) leyes ordinarias o de contenido ordinario, no incluido dentro de la materia de las demás leyes especiales, las cuales son dictadas siguiendo los tramites generales previstos en la Carta política en sus artículos 154 a 170 y que constituyen la regla general.

4.2.2. En relación con las leyes orgánicas, la Constitución de 1991 establece un conjunto de reglas y criterios estructurales del concepto de “*ley orgánica*”, entendida como un texto normativo dirigido a regular la actividad legislativa del Congreso sobre determinadas materias o contenidos preestablecidos de manera taxativa en la Carta Política. En tal sentido, mediante aquella se norma el núcleo esencial de la labor congresional en lo relativo a: (i) el reglamento del Congreso de la República y de cada una de las Cámaras; (ii) las normas sobre preparación, aprobación y ejecución del presupuesto de rentas y ley de apropiaciones y (iii) del plan general de desarrollo; y las relativas a la asignación de competencias normativas a las entidades territoriales. Son leyes especiales, mediante las cuales se reglamenta la adopción de otras leyes que versan sobre temas específicos, pero que no comparten su naturaleza jurídica, y por ende, no pueden ser modificadas ni derogadas por las leyes ordinarias que se sujetan a ellas. En relación con las leyes orgánicas, el delegatario a la Asamblea Nacional Constituyente de 1991, Alfonso Palacio Rudas, expresó lo siguientes:

“La equivocada conceptualización de la doctrina y el cúmulo de los proyectos sometidos a estudio de la Asamblea que aumentaban el número de leyes orgánicas, como ya lo expuse, nos llevó a rastrear su origen. Así comprobamos que, efectivamente, se trata de una creación colombiana.

Esa figura no se asoma en ningún ordenamiento constitucional con anterioridad a 1944, año en el cual la propuso el doctor Lleras Camargo. Vimos cómo el derecho francés, en el cual los publicistas sitúan su fuente y origen, solamente adquiere rango y jerarquía constitucional a partir de 1958, cuando se incorpora el concepto en la codificación de dicho país. Establece un ámbito de aplicación sobre 16 artículos, para una lista de materias que, por cierto, no responden a una entidad doctrinaria. Con posterioridad a esa fecha, surge en la ley fundamental de Venezuela, para luego aparecer en la codificación española de 1978, en el cual se asigna un mayor número de materias que las incluidas en la Carta de Francia.

El estudio de la norma y sus desarrollos en Colombia nos permitieron concluir que la naturaleza de esa ley se deriva primordialmente de la función que cumple dentro del orden normativo, que la distingue como autolimitante de la función legislativa ordinaria, preservando la potestad legislativa del Congreso. Además, tiene una jerarquía superior a las leyes comunes, es ordenadora, posee carácter de permanencia y estabilidad.

4.2.3. Esta Corporación ha abordado en diversos pronunciamientos el tema de la reserva de ley orgánica, y ha establecido una serie de reglas que gobiernan TAL TIPO NORMATIVO, dentro de las cuales merecen especial atención las siguientes:

a. “La Constitución consagra cuatro materias específicas de reserva de ley orgánica, las cuales, según la denominación dada en la doctrina y en la jurisprudencia, corresponden a las siguientes: Ley Orgánica del Congreso, Ley Orgánica de Planeación, Ley Orgánica del Presupuesto y Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial”⁶

b. “(L)a aprobación de leyes orgánicas constituye una excepción a la cláusula general del legislador ordinario. En este sentido, la reserva de ley orgánica exige una determinación específica en la Constitución Política y sus alcances materiales son restrictivos en su interpretación”⁷.

c. “La duda en el caso de si una determinada materia tiene reserva de ley orgánica o no, debe resolverse a favor del legislador ordinario, por dos razones fundamentales: la cláusula general de competencia del legislador y por las limitaciones de las leyes orgánicas que constituyen un límite al proceso democrático”⁸.

d. “No todas las materias sobre las entidades territoriales están sujetas, desde el punto de vista material, a la reserva de la LOOT. Por lo tanto, el legislador ordinario tiene plena competencia para regular los temas no sujetos a reserva”⁹.

e. “(...) la Constitución no prohíbe que una misma ley contenga materias orgánicas y temas de la ley ordinaria, siempre y cuando estos guarden una conexidad temática razonable (CP art. 158.)”¹⁰.

4.2.4. Ahora bien, frente al otorgamiento de facultades extraordinarias, la Constitución, si bien previó la facultad del Congreso de la República de *“Revestir, hasta por seis meses, al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias, para expedir normas con fuerza de ley cuando la necesidad lo exija o la conveniencia pública lo aconseje”*, también es cierto que excluyó de dichas facultades, la expedición de *“códigos, leyes estatutarias, orgánicas, ni las previstas en el numeral 20 del presente artículo, ni para decretar impuestos.”* (Art. 150,10 CP)

4.2.5. Por lo expuesto, se concluye: (i) que la competencia general del Congreso de la República, se ejerce por regla general a través de la ley ordinaria y de manera excepcional, a través de leyes estatutarias y orgánicas, cuyos contenidos están expresamente señalados en la Carta Política; (ii) las materias relacionadas con la organización territorial que no se encuentren en los casos enumerados por la Constitución¹¹ *“no forman parte del núcleo temático reservado constitucionalmente a la ley orgánica de ordenamiento territorial y, por lo mismo, pueden ser desarrolladas mediante una ley ordinaria”*; (iii) en los asuntos sujetos a ley orgánica no es dable el otorgamiento de facultades extraordinarias al Presidente de la República por disposición expresa de la Constitución; y (iii) las materias no sujetas a reserva de ley orgánica pueden estar en un mismo texto con asuntos propios de ley orgánica, siempre que guarden entre sí la relación material exigida por el artículo 158 superior.

4.3. Las Áreas Metropolitanas y reserva de ley orgánica

4.3.1. El inciso primero del artículo 319 de la Constitución Política establece la posibilidad de que dos o más municipios que tengan relaciones económicas, sociales y físicas comunes, puedan organizarse como área metropolitana, que se constituye en una entidad administrativa con el objetivo de programar y coordinar el desarrollo armónico e integrado del territorio bajo su autoridad, racionalizar la prestación de los servicios públicos a cargo de los municipios que la integran y ejecutar obras de interés metropolitano. En el inciso segundo de la citada disposición -art. 319-, se indica que la ley de ordenamiento territorial adoptará el *“régimen administrativo”* y fiscal especial de las áreas metropolitanas, el cual deberá garantizar la adecuada participación de las autoridades municipales en sus órganos de administración y señalar la forma en que se realizarán la convocatoria y las consultas populares para la vinculación de los municipios.

4.3.2. Según lo anterior, por disposición expresa del Constituyente, cuatro aspectos de las áreas metropolitanas son reserva de ley orgánica: (i) su régimen administrativo especial; ii) su régimen fiscal especial; iii) la garantía de participación de las respectivas autoridades municipales en sus órganos de administración y iv) la forma de convocar y realizar las consultas populares que decidan la vinculación de los municipios.

4.3.3. De lo anterior, se puede concluir que si bien no todas las materias relativas a las áreas metropolitanas deben ser reguladas por la ley orgánica de ordenamiento territorial, las antes enumeradas sí están reservadas por decisión expresa del Constituyente a la legislación orgánica, lo que significa que el legislador ordinario debe ceñir sus actuaciones a lo dispuesto por él mismo mediante ley orgánica. No obstante, si la materia objeto de regulación no se refiere a los tópicos mencionados anteriormente, dicha restricción que no sería aplicable al no quedar taxativamente enunciada en la Constitución.

4.4. La naturaleza ordinaria de la disposición legislativa modificada por la disposición acusada

4.4.1. En desarrollo del mandato contenido en el artículo 319 constitucional, el Congreso de la República expidió la Ley 128 de 1994 -denominada Ley Orgánica de las Áreas Metropolitanas- en la que se establecieron las reglas generales de las mismas, disponiendo entre otras, su naturaleza jurídica, objeto, sede y funciones; su forma de constitución y su relación con los municipios integrantes; los órganos de dirección y administración, el régimen de su patrimonio y rentas así como el de los actos y contratos. A juicio del demandante, el Presidente de la República, excedió las facultades otorgadas por el Congreso de la República, al expedir la norma acusada, pues al cambiar la denominación de *“Gerente”* por la de *“Director de Área Metropolitana”*, modificó los artículos 7 y 18 de la Ley Orgánica 128 de 2004, en contravención de la prohibición establecida en el artículo 150, numeral 10 de la Carta Política.

4.4.2. A la luz de las reglas formuladas en la doctrina constitucional, se tiene que las normas de la Ley 128 de 1994, relativas a la disposición del régimen administrativo especial de las áreas metropolitanas, son materia de reserva de ley orgánica. Sin embargo, debe establecerse en el presente caso, si la denominación del cargo del representante legal del área metropolitana como *“Gerente”* constituye un elemento propio de ley orgánica o si por el contrario, hace parte de las competencias del legislador ordinario y como tal puede ser modificado por el Presidente de la República mediante facultades extraordinarias.

4.4.3. En la ponencia primer debate sobre *“Áreas Metropolitanas, Asociaciones de Municipios y Distritos Metropolitanos”*, presentada ante la Asamblea Nacional Constituyente, se dijo: *“La formulación constitucional de la función administrativa de las áreas metropolitanas que proponemos, parte del fortalecimiento de la autonomía y el equilibrio municipal. En tal sentido, será conveniente avanzar en su desarrollo y la precisión de su objeto en la legislación reglamentaria de esta Constitución, definiendo la participación y control ciudadano de la Administración Pública en función de la eficiencia, la concertación, la responsabilidad compartida y la equidad en la planificación del desarrollo y la prestación de los servicios públicos, de acuerdo a las leyes orgánicas de ordenamiento territorial y de presupuestos”*¹². Tal fue el fundamento para que, a juicio de los Delegatarios, se estableciera con precisión el objeto de la legislación que reglamentaría la Constitución sobre el tema, quedando definido así el artículo 319, en el cual se indicó claramente las materias que serían objeto de reserva de ley orgánica: (i) adopción de regímenes administrativo y fiscal especial; (ii) garantía de la adecuada participación de las autoridades municipales en los órganos de administración; y (iii) señalamiento de la forma de convocatoria y desarrollo de las consultas populares que decidan la vinculación de los municipios, no habiéndose señalado que los aspectos relativos a la función pública y a la definición de los empleos de las áreas metropolitanas estarían sujetos a dicha reserva.

4.4.4. Conforme a lo expuesto anteriormente, no encuentra la Corte que la denominación *“Gerente”*, dada a la cabeza de la administración de las áreas metropolitanas, sea parte esencial de la reglamentación de las mismas y deba estar sujeta a reserva de ley orgánica. En efecto, si bien

la Ley 128/94 señaló que “La Dirección y Administración de Área Metropolitana estará a cargo de una Junta Metropolitana, un Alcalde Metropolitano, un Gerente y las unidades técnicas que según sus estatutos fueron indispensables para el cumplimiento de sus funciones”¹³, en el artículo 18 estableció que “El Gerente es empleado público del Área, será su representante legal y su elección corresponderá a la Junta Metropolitana de terna que le presente el Alcalde Metropolitano dentro de los diez días siguientes a la presentación de la vacante.//Si la Junta no designa el Gerente dentro de los treinta días siguientes a la presentación de la terna, lo hará el Alcalde Metropolitano.//El Gerente es de libre remoción del Alcalde Metropolitano, deberá tener título universitario y acreditar experiencia administrativa, en cargo de dirección en el sector público o privado por más de cinco años.”¹⁴, es decir, la regulación administrativa y funcional propia del citado empleo metropolitano. En suma, el cambio introducido por la disposición acusada a la denominación de “Gerente” por la de “Director de Área Metropolitana”, no modificó la esencia misma de la norma sobre los órganos de Dirección y Administración de las Áreas Metropolitanas, ni el régimen administrativo de éstos, y mucho menos la garantía de la adecuada participación de las autoridades municipales, materia propia de la reserva de ley orgánica. Se limitó el Decreto Ley a variar la denominación del empleo, aspecto de la competencia del legislador ordinario, como lo veremos a continuación, que por lo tanto no constituye reserva de ley orgánica.

4.4.5. El Congreso de la República, en ejercicio de la cláusula general de competencia, tiene la potestad para señalar los requisitos de acceso a los cargos públicos¹⁵ y el ejercicio de las funciones publicas (art. 150, 23)¹⁶, salvo aquellos respecto de los cuales el Constituyente se reservó tal posibilidad, siempre que no limite o restrinja de manera irrazonable o desproporcionada tal derecho, y en tanto observe las prescripciones señaladas en la Constitución Política. El artículo 122 C.P. dispone que no habrá empleo público que no tenga funciones detalladas en la ley o reglamento, y que para la provisión de los cargos se requiere que éstos se encuentren contemplados en la planta de personal y previstos sus emolumentos en el presupuesto correspondiente; a su vez, el artículo 125 C.P. contempla que el ingreso a los cargos de carrera y el ascenso en los mismos debe hacerse previo cumplimiento de los requisitos y condiciones que fije la ley para determinar los méritos y calidades de los aspirantes.

4.4.6. En desarrollo de dichos mandatos constitucionales, el Legislador, a través de la Ley 909 de 2004 reguló el sistema del empleo público, estableció los principios básicos del ejercicio de la función pública, señaló quienes conforman la función publica e indicó que los empleos pueden ser de carrera, de libre nombramiento y remoción, de periodo fijo y temporales y facultó al Presidente de la República para determinar el sistema general de nomenclatura¹⁷ y clasificación¹⁸ de los empleos de las entidades del orden territorial, así como para establecer el sistema de funciones y requisitos aplicable a los organismos y entidades de los órdenes nacional y territorial.

4.4.7. Atendiendo las facultades extraordinarias conferidas por la Ley 909/04, el Presidente, a través del Decreto 785 de 2005 “Por el cual se establece el sistema de nomenclatura y clasificación de funciones y requisitos generales de los empleados de las entidades territoriales que se regulan por las disposiciones de la Ley 909 de 2004” señaló los niveles jerárquicos de los empleos de las entidades territoriales -directivo, asesor, profesional, técnico y asistencial-, las funciones generales correspondientes a cada nivel; los factores y estudios que se tendrán en cuenta para la determinación de los requisitos de cada empleo, así como la nomenclatura y clasificación de los empleos, dentro de los que estableció en el CAPITULO CUARTO, sobre la NOMENCLATURA, CLASIFICACIÓN Y CÓDIGO DE EMPLEOS, en su artículo 16, que el nivel Directivo estaría integrado entre otros, por la siguiente nomenclatura y clasificación específica de empleos:

“Cód	Denominación
005	Alcalde
030	Alcalde Local
032	Consejero de Justicia
(...)	
060	Director de Área Metropolitana
(...)”	

4.4.8. Al interpretar las disposiciones antes señaladas, se desprende claramente la potestad del legislador ordinario para establecer el estatuto del servidor público y, por ende, para establecer todos aquellos requisitos, exigencias, condiciones, calidades que deben reunir las personas que deseen ingresar al servicio del Estado, como también los deberes, prohibiciones, situaciones administrativas, inhabilidades, incompatibilidades e impedimentos y responsabilidades a que están sujetos, la forma de proveer los empleos, en fin, todos aquellos aspectos relacionados con el régimen de personal de los empleos de las distintas entidades públicas, hacen parte de la cláusula general de competencia del legislador y por lo tanto no están sujetas a reserva de ley orgánica. En este sentido, por ser los empleados de las áreas metropolitanas, - entre ellos su representante legal- servidores públicos, su régimen de personal debe ser fijado por la ley, con fundamento en los cánones constitucionales, no siendo propio de reserva de ley orgánica.

4.4.9. Ahora bien, frente al argumento expuesto por el demandante referente a que la denominación del empleo de Gerente, contenido en la Ley Orgánica 128 de 2004, solo podía ser modificado por una norma con igual rango, recuerda la Corte que dado la legislación orgánica puede coincidir, en un mismo cuerpo normativo, con disposiciones materia de ley ordinaria. En efecto, como ya se dijo (II, 4.2.3.), “(...) la Constitución no prohíbe que una misma ley contenga materias orgánicas y temas de la ley ordinaria, siempre y cuando estos guarden una conexidad temática razonable (CP art. 158.)”¹⁹. Y, tal como quedó demostrado, la modificación introducida por la disposición acusada no hace parte de la reserva de ley orgánica prescrita por el artículo 319 constitucional. Aún si existiese duda al respecto, debe resolverse a favor del Legislador ordinario, en razón de la cláusula general de competencia, que en materia de regulación del sistema de empleo, del ejercicio de las funciones publicas, requisitos y funciones, entre otros, ubica tales temas en su órbita general²⁰.

4.5. Conclusión

La modificación introducida por el artículo 16 del decreto Ley 785 de 2005, a la denominación del empleo de Gerente, no vulneró el inciso final del artículo 150 numeral 10 de la Constitución Política, relativo a la limitación de que mediante facultades extraordinarias se expidan leyes

orgánicas o se introduzcan modificaciones a materias reserva de ley orgánica, por los siguientes motivos:

4.5.1. La aprobación de leyes orgánicas constituye una excepción a la cláusula general del legislador ordinario, por lo que la reserva de ley orgánica exige una determinación específica en la Constitución Política y sus alcances materiales son restrictivos en su interpretación, no encontrándose expresamente indicada como reserva de ley orgánica la definición de empleo y lo relativo a la función pública de las áreas metropolitanas.

4.5.2. Las Leyes orgánicas pueden contener disposiciones tanto orgánicas como ordinarias, siempre que guarden una conexidad temática razonable, motivo por lo cual si la materia objeto de regulación no se refiere a los tópicos expresamente mencionados en la Constitución como de reserva de ley orgánica, es posible no solo su modificación por parte del legislador ordinario, sino el otorgamiento de facultades extraordinarias al Presidente de la República para que las efectúe.

4.5.3. Así, no siendo la disposición del artículo 7 de la Ley 128 de 1994, referida a la denominación *Gerente* de la cabeza administrativa de las áreas metropolitanas, norma legislativa de naturaleza orgánica, la modificación de tal expresión por la de "*Director*" realizada en el artículo 16 del Decreto Ley 785 de 2005, no entraña violación de reserva orgánica alguna ni, por ende, del artículo 150.10 de la Constitución. Por esto, la Corte declarará la exequibilidad de dicho texto normativo.

5. Razón de la decisión de exequibilidad

No existe reserva de ley orgánica para materias relativas a la nomenclatura y clasificación de cargos de las instituciones del Estado de cualquier orden. Y específicamente, la regulación relativa al "*régimen administrativo... especial de las áreas metropolitanas*" -que constituye una de las materias de reserva orgánica por expreso mandato constitucional-, no se extiende a la mera denominación de los cargos de dirección o administración de dichas Áreas, reglas no esenciales que bien pueden ser modificadas por el legislador ordinario o por el Gobierno Nacional habilitado como extraordinario.

III. DECISIÓN

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

RESUELVE:

Declarar EXEQUIBLE el aparte acusado del artículo 16 Decreto Ley 785 de 2005, "*Cód. Denominación (...), 060 Director de Área Metropolitana*", por el cargo analizado de violación de la reserva de ley orgánica.

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

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELLO
Presidente

MARIA VICTORIA CALLE CORREA
Magistrada

ADRIANA GUILLEN ARANGO
Magistrada (E)

NILSON ELÍAS PINILLA PINILLA
Magistrado

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO
Magistrado
Ausente con permiso

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ
Secretaria General

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO
Magistrado

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO
Magistrado

JORGE IGNACIO PRETEL CHALJUB
Magistrado
Ausente en comisión

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA
Magistrado
Ausente en comisión

NOTAS DE PIE DE PÁGINA

1. Diario Oficial No. 45.855 de 19 de marzo de 2005.
2. Expedido en marzo 17/05.
3. La Ley 909/04, entró en vigencia el 23 de septiembre/04 y dio facultades por seis (6) meses.
4. Concepto No 5299, recibido en la Corte Constitucional el 3 de febrero de 2012. Folios. 56 a 59 cuaderno ppal.

5. ARTÍCULO 53. *FACULTADES EXTRAORDINARIAS*. De conformidad con el numeral 10 del artículo 150 de la Constitución Política, revístese de precisas facultades extraordinarias al Presidente de la República por el término de seis (6) meses, contados a partir de la fecha de promulgación de esta Ley, para expedir normas de fuerza de ley que contengan:

1. El procedimiento que debe surtirse ante y por la Comisión Nacional del Servicio Civil, para el cumplimiento de sus funciones.
2. El sistema general de nomenclatura y clasificación de empleos aplicable a las entidades del orden territorial que deban regirse por la presente ley.
3. El sistema de funciones y requisitos aplicable a los organismos y entidades de los órdenes nacional y territorial que deban regirse por la presente ley, con excepción del Congreso de la República.
4. El sistema específico de carrera para el ingreso, permanencia, ascenso y retiro del personal de las superintendencias de la Administración Pública Nacional, de la Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil.
5. Las normas que modifiquen el sistema específico de carrera para los empleados de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales.
6. Las normas que regulen el sistema específico de carrera administrativa para los empleados públicos que prestan sus servicios en el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.
6. Sentencia C-600^a/95.
7. *Ibídem*.
8. Sentencia C-432/00.
9. Sentencia C-540/01.
10. Sentencia C-795/00.
11. Sentencia C-579/01.
12. Gaceta Constitucional N° 44, pág. 15.
13. Artículo 7, Ley 128/94.

14. Indicando que le corresponderá: “1. Velar por la ejecución del Plan Integral de Desarrollo Metropolitano. 2. Vincular y remover el personal del Área Metropolitana con sujeción a las normas vigentes sobre la materia. 3. Dirigir la acción administrativa del Área Metropolitana con sujeción a la ley y a los acuerdos metropolitanos. 4. Celebrar los contratos necesarios para la administración de los servicios, la ejecución de obras metropolitanas y, en general, para el buen desempeño y cumplimiento de las funciones propias del Área, con sujeción a lo previsto en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública y a las autorizaciones, límites y cuantías que le fije la Junta Metropolitana. 5. De conformidad con las normas vigentes, establecer los manuales administrativos de procedimiento interno y los controles necesarios para el buen funcionamiento de la entidad. 6. Presentar los proyectos de acuerdo relativos al Plan Integral de Desarrollo, Plan de Inversiones y el Presupuesto. El Proyecto de Presupuesto deberá ser presentado antes del primero de noviembre para la vigencia fiscal que comienza el primero de enero del año siguiente. 7. Presentar a la Junta Metropolitana los proyectos de acuerdo que considere necesarios. 8. Convocar a las Juntas Metropolitanas a sesiones ordinarias o extraordinarias y ejercer las funciones de secretario de la misma, con derecho a voz pero sin voto. PARÁGRAFO. Las Áreas Metropolitanas no podrán destinar más del diez por ciento (10%) de su presupuesto anual a sufragar gastos de personal.”

15. Sentencia C-109/02.

16. Sentencia C- 100/04.

17. La *nomenclatura* se refiere a los vocablos (denominación) y/o dígitos (código numérico) que se le asignan a un empleo para identificarlo e individualizarlo de los demás.” (Sentencia C- 1174/05).

18. “La *clasificación* hace alusión a la forma de organización de los empleos públicos en diferentes grupos. Dicha clasificación tiene su origen en la Constitución o en la ley. Con fundamento en la Carta, cuya clasificación atiende a la naturaleza del cargo, los empleos son de carrera -la regla general-, de elección popular, de libre nombramiento y remoción, los de trabajadores oficiales y los demás que determine la ley (Art. 125 C.P.).

Una manera de clasificación tradicional que contempla la ley es por niveles jerárquicos que tiene en cuenta la naturaleza de las funciones asignadas, los requisitos exigidos para el empleo y el grado de responsabilidad. Con base en la clasificación se adoptan otras medidas como la determinación del régimen salarial, el sistema de selección y el régimen de competencia y responsabilidades de los servidores públicos. (Sentencia C- 1174/05).

19. Sentencia C-795/00.

20. Sentencia C-432/00.

Fecha y hora de creación: 2024-11-21 19:36:47