

C-099-18

Sentencia C-099/18

OBJECIONES GUBERNAMENTALES A PROYECTO DE LEY QUE EXPIDE CODIGO GENERAL DISCIPLINARIO Y DEROGA DISPOSICIONES DEL DERECHO DISCIPLINARIO-Exequible

PROCESO DE FORMACION DE LAS LEYES-Requisitos

PROYECTO DE LEY-Aprobación por las dos cámaras

SANCION GUBERNAMENTAL-Mecanismo en la elaboración de las leyes que conlleva la presentación de objeciones por razones de inconstitucionalidad e inconveniencia

SENTENCIA EN PROYECTO DE LEY MATERIA DE OBJECION PRESIDENCIAL-Necesidad de rehacer e integrar normas afectadas por inconstitucionalidad en términos concordantes con el dictamen de la Corte/SENTENCIA EN PROYECTO DE LEY MATERIA DE OBJECION PRESIDENCIAL-Armonización del texto por el Congreso con el dictamen de la Corte

SENTENCIA EN PROYECTO DE LEY MATERIA DE OBJECION PRESIDENCIAL-Devolución al Congreso para pronunciamiento de ambas cámaras después de haber rehecho e integrado las disposiciones afectadas

TRAMITE LEGISLATIVO-Prueba del cumplimiento de requisitos

TRAMITE DE OBJECIONES PRESIDENCIALES EN CONGRESO-Plazo de dos legislaturas en los términos del artículo 162 de la Constitución Política

CONGRESO DE LA REPUBLICA-Alcance de las facultades de rehacer e integrar proyecto de ley declarado parcialmente inconstitucional

Referencia: Expediente OG-149

Objeciones Gubernamentales al Proyecto de Ley 055 de 2014 Senado - 195 de 2014 Cámara, "Por medio de la cual se expide el Código General Disciplinario y se derogan la Ley 734 de 2002 y algunas disposiciones de la Ley 1474 de 2011, relacionadas con el Derecho Disciplinario". Texto rehecho de conformidad con las Sentencias C-284 de 2016 y C-704 de

2017

Magistrado Sustanciador:

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Bogotá D. C., veinticuatro (24) de octubre de dos mil dieciocho (2018)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus competencias constitucionales y legales, en especial las establecidas en los artículos 167 y 241 numeral 8° de la Constitución Política, y 32 al 35 del Decreto 2067 de 1991, profiere la siguiente,

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

1. El Proyecto de Ley 55 de 2014 Senado - 195 de 2014 Cámara, “por medio de la cual se expide el Código General Disciplinario y se derogan la Ley 734 de 2002 y algunas disposiciones de la Ley 1474 de 2011, relacionadas con el derecho disciplinario”, conformado por 265 artículos, fue objetado por el Gobierno Nacional en varios de ellos, en algunos casos por inconstitucionalidad[1] y en otros por inconveniencia[2]. Por inconstitucionalidad fueron objetados, entre otros, los artículos 55, numerales 1º y 3º, y 58 numeral 1º, cuyo texto original era el siguiente:

“TÍTULO ÚNICO

LA DESCRIPCIÓN DE LAS FALTAS

DISCIPLINARIAS EN PARTICULAR

CAPÍTULO I

Faltas Gravísimas

Artículo 55. Faltas relacionadas con el servicio o la función pública.

1. Dar lugar a la configuración del silencio administrativo positivo.

(...)

3. Consumir, en el sitio de trabajo o en lugares públicos, sustancias prohibidas que produzcan dependencia física o síquica, asistir al trabajo en tres o más ocasiones en estado de embriaguez o bajo el efecto de estupefacientes. Cuando la conducta no fuere reiterada conforme a la modalidad señalada, será calificada como grave.

(...)

Artículo 58. Faltas relacionadas con la acción de repetición.

1. No decidir, por parte del Comité de Conciliación, la procedencia de la acción de repetición dentro del término fijado en la ley.

(...)”

2. Para el Gobierno Nacional estas normas conducen a aplicar a los servidores públicos sanciones desproporcionadas e inadecuadas, en contradicción con el principio y derecho fundamental constitucional a la igualdad (artículo 13 Superior). Preciso que las disposiciones objetadas son de “naturaleza estrictamente administrativa” y regulan conductas que no tienen la entidad para ser sancionadas con el rigor de una falta gravísima. Adicionalmente, se sancionan con la misma gravedad que las conductas cometidas contra el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, el Derecho Internacional Humanitario y la libertad personal, faltas también catalogadas como gravísimas. Y, en adición, advirtió la falta de certeza y precisión respecto del numeral 1º del artículo 58. Por consiguiente, el Ejecutivo solicitó la eliminación de estas disposiciones del Proyecto de Ley[3]. Sin embargo, el Congreso insistió en su constitucionalidad y, por consiguiente, el Proyecto de Ley pasó a estudio de la Corte Constitucional.

3. En el estudio de las objeciones gubernamentales presentadas contra el Proyecto de Ley, la Corte Constitucional, mediante la Sentencia C-284 del 1º de junio de 2016, determinó:

“Primero.- Declarar INFUNDADA la PRIMERA de las objeciones por inconstitucionalidad formuladas por el Gobierno Nacional al Proyecto de Ley 55 de 2014 Senado – 195 de 2014 Cámara, “Por medio de la cual se expide el Código General Disciplinario y se derogan la Ley

734 de 2002 y algunas disposiciones de la Ley 1474 de 2011, relacionadas con el Derecho Disciplinario”, y por lo tanto, declarar la constitucionalidad del artículo 67 de dicho proyecto, en relación con el aspecto analizado.

Segundo.- Declarar INFUNDADA la SEGUNDA de las objeciones por inconstitucionalidad formuladas por el Gobierno Nacional, en relación con los numerales 2°, 7° y 11 del artículo 55, 4° del artículo 56 y 6°, 10 y 13 del artículo 57 del mismo proyecto de ley, y por lo tanto, declarar la constitucionalidad de tales disposiciones en relación con los aspectos analizados en esta providencia.

Tercero.- Declarar parcialmente INFUNDADA la SEGUNDA objeción por inconstitucionalidad formulada por el Gobierno Nacional, en relación con el numeral 3° del artículo 55 del mismo proyecto de ley. En consecuencia, declarar la constitucionalidad parcial del texto reproducido en el numeral 3° del artículo 55 de este proyecto de ley, y parcialmente FUNDADA esta objeción, en lo relativo a la expresión “o en lugares públicos”, en los términos de la sentencia C-252 de 2003.

Cuarto.- Declarar FUNDADA la SEGUNDA objeción por inconstitucionalidad formulada por el Gobierno Nacional en relación con los numerales 1° del artículo 55 y 1° del artículo 58 del mismo proyecto de ley y, por lo tanto, declarar la inconstitucionalidad de tales disposiciones.

Quinto.- DESE cumplimiento a lo previsto en el artículo 167 de la Constitución Política” (Subrayado y negrillas fuera de texto).

4. En atención a la Sentencia C-284 de 2016, el Congreso “rehízo e integró” el Proyecto de Ley de conformidad con esta providencia y el artículo 167 de la Constitución Política y, una vez agotado el procedimiento legislativo, remitió a esta Corporación el expediente para su revisión y fallo de fondo. Adicionalmente, en el transcurso de este proceso la Procuraduría General de la Nación y 144 Personeros solicitaron que, al emitir dicha decisión, se precisara la fecha en la cual entrarían en vigencia las disposiciones señaladas en el artículo 265, inciso 2° del Proyecto de Ley, normas de carácter procedimental que, según la versión inicial de dicho texto, entrarían a regir el 1° de enero de 2017.

5. En consecuencia, la Corte Constitucional procedió al estudio del procedimiento

adelantado por el Congreso de la República, las modificaciones sustanciales realizadas y la petición presentada por el Ministerio Público, conforme con lo cual la Sala Plena por medio de la Sentencia C-704 de 2017 decidió lo siguiente:

“PRIMERO.- LEVANTAR los términos suspendidos mediante el Auto 569 del 30 de noviembre de 2016.

SEGUNDO.- DECLARAR no cumplida la exigencia del artículo 167 de la Constitución Política, en relación con la participación del Ministro del ramo dentro del trámite consistente en rehacer e integrar el Proyecto de Ley 055 de 2014 Senado – 195 de 2014 Cámara, “Por medio de la cual se expide el Código General Disciplinario y se derogan la Ley 734 de 2002 y algunas disposiciones de la Ley 1474 de 2011, relacionadas con el Derecho Disciplinario”.

TERCERO.- DEVOLVER el expediente contentivo del Proyecto de Ley 055 de 2014 Senado – 195 de 2014 Cámara, al Congreso de la República -Senado-, con el fin de que rehaga e integre el proyecto de conformidad con la Sentencia C-284 de 2016, en los términos del inciso 4º del artículo 167 de la Constitución. En consecuencia, una vez realizado el procedimiento legislativo, con sujeción estricta a esta norma, el Congreso debe remitirlo nuevamente a esta Corporación para fallo definitivo.

CUARTO.- REITERAR que el numeral 1º del artículo 55 del mencionado proyecto de ley es INEXEQUIBLE tal como fue declarado en la sentencia C-284 del 2016 y por la misma razón, no puede hacer parte del texto del proyecto de ley mencionado en el numeral primero.

QUINTO.- DECLARAR que los artículos 33, 101, 102, 208, 209, 210, 211, 212, 213, 214, 215, 216, 217, 218, 219, 220, 221, 222, 223, 224, 225, 226, 227, 228, 229, 230, 231, 232, 233, 234, 235 y 254, a que se refiere el inciso 2º del artículo 265, relativos al procedimiento reflejado en el nuevo Código General Disciplinario, entrarán en vigencia dieciocho (18) meses después de la Promulgación del Proyecto de Ley 055 de 2014 Senado – 195 de 2014 Cámara, “Por medio de la cual se expide el Código General Disciplinario y se derogan la Ley 734 de 2002 y algunas disposiciones de la Ley 1474 de 2011, relacionadas con el Derecho Disciplinario”. (Destaca la Sala)

6. En procura del cumplimiento de la Sentencia C-704 de 2017, la Secretaría General de la

Corte Constitucional, por medio de Oficio CS-067 del 12 de abril de 2018, remitió al Presidente del Senado de la República copia de la Sentencia en comentario y, al mismo tiempo, devolvió el original del expediente legislativo que en su momento había sido enviado a la Corte para revisión.

7. El 12 de junio de 2018, la Secretaría General del Senado, mediante Oficio SGE-CS-2373-2018, envió de regreso a esta Corporación el referido expediente, junto con algunos elementos probatorios que darían cuenta del trámite adelantado en atención a las Sentencias C-284 de 2016 y C-704 de 2017 y el artículo 167 Superior. Sin embargo, no fue allegada la totalidad de los documentos necesarios para adoptar una decisión de fondo. Para obtenerlos fue necesario realizar diferentes requerimientos a los Secretarios Generales del Senado de la República y de la Cámara de Representantes con el fin de que allegaran el acervo probatorio requerido.

8. El primer requerimiento lo realizó la Sala Plena, por medio del Auto 411 del 27 de junio de 2018[4], en el cual se revolvió, además, “abstenerse de decidir acerca del trámite cumplido en ejecución de las Sentencias C-284 de 2016 y C-704 de 2017 con respecto a las objeciones gubernamentales de la referencia, hasta tanto no se cumplan los presupuestos constitucionales y legales requeridos para hacerlo” y advirtió que “(u)na vez el Magistrado Sustanciador verifique que las anteriores pruebas han sido adecuadamente aportadas, continuará el trámite de las objeciones gubernamentales al proyecto de ley de la referencia”. Los siguientes requerimientos fueron realizados por el Magistrado Sustanciador mediante Autos del 14[5] y 23[6] de agosto y 27[7] de septiembre de 2018.

Los días 4 y 8 de octubre de 2018, las Secretarías Generales del Senado de la República y de la Cámara de Representantes allegaron las pruebas faltantes, en consecuencia, procede la Sala a adoptar una decisión de fondo.

9. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

El Procurador General de la Nación presentó concepto dentro del presente proceso de objeciones gubernamentales, con fundamento en el numeral 7 del artículo 278 de la Constitución Política, calendada el 22 de octubre de 2018, en el cual luego de realizar un recuento minucioso sobre los mandatos superiores y la jurisprudencia constitucional que rige el trámite de este tipo de procesos, solicita a la Corte la declaratoria de inexequibilidad

del proyecto de ley bajo estudio. Lo anterior, por cuanto considera que se extralimitaron las dos legislaturas que establece el artículo 162 CP (para el trámite de todo proyecto de ley), ya que este término comenzó a contarse a partir de la fecha de notificación de la Sentencia C-284 de 2016, la cual se reenvió al Congreso el 9 de junio de 2016 y calcula que a partir de esa misma legislatura que feneció el 20 de junio de 2016, hasta la nueva fecha de reenvío a la Corte del texto rehecho e integrado el 6 de junio de 2018, legislatura que terminó el 20 de junio de 2018, calcula que han transcurrido hasta esa última fecha cuatro (4) legislaturas, y que por tanto, el proyecto no cumple con este requisito constitucional contemplado en el artículo 162 Superior y por tanto el Proyecto de Ley es inexecutable.

II. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

1. Competencia

Esta Corporación es competente para conocer el presente asunto, de conformidad con lo establecido en los artículos 167 y 241 numeral 8º de la Constitución Política, y en el artículo 32 y siguientes del Decreto 2067 de 1991.

2. Problema jurídico y metodología de la decisión

De acuerdo con los antecedentes previamente reseñados, corresponde a esta Corte determinar si el Congreso de la República rehízo, integró y corrigió el Proyecto de Ley 055 de 2014 Senado - 195 de 2014 Cámara, “Por medio de la cual se expide el Código General Disciplinario y se derogan la Ley 734 de 2002 y algunas disposiciones de la Ley 1474 de 2011, relacionadas con el Derecho Disciplinario”, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 167 de la Constitución Política y las Sentencias C-284 de 2016 y C-704 de 2017.

Para cumplir con este objetivo, la Sala asumirá, en primer término, el estudio constitucional del trámite legislativo adelantado por el Congreso para rehacer e integrar el Proyecto de Ley. Una vez superado este análisis, estudiará la exequibilidad material del texto rehecho corregido respecto de las disposiciones que en su momento fueron objetadas y declaradas inexecutable y parcialmente inexecutable por esta Corporación, de conformidad con lo consagrado en el artículo 167 Superior y lo determinado por las Sentencias C-284 de 2016 y C-704 de 2017. Finalmente, dado que el Congreso, siguiendo el numeral 5º de la Sentencia C-704 de 2017[8], modificó el inciso 2º del artículo 265 del Proyecto de Ley, la Sala realizará

algunas consideraciones sobre si tal modificación se encuentra ajustada a lo decidido en ese pronunciamiento.

Antes de proceder, resulta necesario advertir que, conforme con el artículo 167 Superior y el precedente de esta Corporación[9], los efectos del presente fallo se restringen al examen de las normas declaradas inexecutable o parcialmente inexecutable en la Sentencia C-284 de 2016, conforme fue indicado por la Sala Plena en la Sentencia C-704 de 2017. Por consiguiente, esta providencia no impide que en el futuro se aleguen defectos procedimentales o sustanciales en que hubiere incurrido el Congreso en el resto del Proyecto de Ley o respecto de las mismas normas objeto de estudio por cargos de constitucionalidad diferentes a los examinados en los mencionados fallos y en el presente pronunciamiento.

3. Estudio constitucional del trámite legislativo adelantado por el Congreso para rehacer e integrar el Proyecto de Ley

La Constitución Política consagra en el Capítulo 3 del Título VI, sobre la Rama Legislativa, la competencia del Congreso de la República para hacer las leyes. El artículo 157, por su parte, establece los requisitos para que un proyecto sea ley de la República: (i) ser publicado oficialmente por el Congreso, antes de darle curso en la comisión respectiva; (ii) ser aprobado en primer debate en la correspondiente comisión permanente de cada Cámara; (iii) ser aprobado en cada Cámara en segundo debate y (iv) obtener la sanción del Gobierno.

Respecto de la sanción presidencial, el artículo 165 y siguientes de la Carta especifican que, una vez un proyecto de ley sea aprobado por ambas Cámaras, este pasa al Gobierno para su sanción. En este escenario, el Ejecutivo se encarga de “atestiguar la idoneidad del acto y la regularidad en cuanto al cumplimiento de los trámites cumplidos en su expedición”[10]. En este estudio, pueden presentarse dos situaciones: la primera que el Gobierno se encuentre de acuerdo con el proyecto, lo sancione y disponga que se promulgue como ley; la segunda se genera ante su desacuerdo, evento en el cual podrá objetar total o parcialmente el proyecto de ley y este volverá a la Cámara en que tuvo origen[11].

Las objeciones gubernamentales, conforme con el artículo 167 Superior, pueden presentarse por inconveniencia o inconstitucionalidad. En el primer caso, el proyecto debe

ser reconsiderado por el Congreso y, si fuere aprobado por la mitad más uno de los miembros de una y otra Cámara, el Presidente lo debe sancionar. Sin embargo, cuando las objeciones son por inconstitucionalidad y, si después de ser consideradas, las Cámaras insisten en el proyecto o en las normas objetadas, estas deben pasar a la Corte Constitucional para que decida sobre su exequibilidad.

Esta Corporación, en el estudio de las objeciones gubernamentales presentadas por inconstitucionalidad, puede determinar la exequibilidad, inexequibilidad o inexequibilidad parcial del proyecto de ley en discusión o de las normas objetadas. En caso de que se declare su exequibilidad, la Constitución obliga al Presidente a sancionar la ley y a promulgarla[12]. Si se declara su inexequibilidad se archivará el proyecto[13] y, en caso de que se declare su inexequibilidad parcial, así se indicará a la Cámara en que tuvo origen el proyecto para que proceda a rehacerlo e integrarlo, acorde con el artículo 167 inciso 4º de la Constitución.

En este último evento, una vez cumplido el correspondiente trámite legislativo, el Congreso debe enviar nuevamente a la Corte el texto rehecho, para que esta profiera un fallo definitivo. En el nuevo análisis constitucional la Corte debe considerar, por un lado, el trámite legislativo y, por otro, determinar que las disposiciones rehechas se ajusten a la sentencia dictada por esta Corporación.

En cuanto al trámite legislativo, la Corte Constitucional ha centrado su control judicial, especialmente, en los siguientes requisitos[14]: (i) la Cámara en la que tuvo origen el proyecto de ley declarado parcialmente inconstitucional será aquella en la que se inicie el proceso de revisión y reforma; (ii) antes de rehacer las disposiciones afectadas, se debe oír al Ministro del Ramo; (iii) el nuevo texto debe ser publicado[15], anunciado[16] y aprobado[17] de conformidad con los mandatos constitucionales; y (iv) el proyecto no debe ser considerado en más de dos legislaturas[18].

3.1. El trámite legislativo del texto rehecho e integrado del Proyecto de Ley

La Sala Plena procede a estudiar si el trámite legislativo se ajusta a lo determinado en el artículo 167, inciso 4º de la Constitución Política.

Es necesario advertir que luego de la Sentencia C-284 de 2016 el Congreso de la República

rehízo e integró el Proyecto de Ley y lo devolvió a esta Corte para su estudio. Esta Corporación mediante el fallo C-704 de 2017 determinó que (i) el Congreso no cumplió con el requisito definido en el artículo 167, inciso 4º de la Constitución Política, consistente en escuchar al Ministro del Ramo antes de adelantar el trámite legislativo, puesto que el concepto tenido en cuenta fue el emitido por el Departamento Administrativo de la Función Pública. Adicionalmente, esta Corporación encontró que (ii) el Congreso incluyó, en dicho texto rehecho e integrado del Proyecto de Ley, el artículo 55, numeral 1º, a pesar de que esta norma fue declarada inexecutable mediante la Sentencia C-284 de 2016 y, por ende, el legislativo debía limitarse a suprimir dicho numeral. Aunado a ello, (iii) la Sala Plena constató la necesidad de modular el artículo 265, inciso 2º del Proyecto de Ley en razón de que establecía la entrada en vigencia de ciertas normas a partir del 1º de enero de 2017, sin que para esa fecha hubiere concluido el trámite de las objeciones gubernamentales.

Por consiguiente, mediante la Sentencia C-704 de 2017 decidió, primero, levantar la suspensión de los términos en dicho proceso; segundo, declarar no cumplido el procedimiento legislativo en cuanto a la participación del Ministro del Ramo establecida en el artículo 167, inciso 4º, Constitucional; tercero, devolver el expediente al Congreso para el cumplimiento de dicho requisito; cuarto, insistir en la inexecutable del artículo 55, numeral 1º (declarado inexecutable en la Sentencia C-284 de 2016); y, quinto, modular la vigencia del artículo 265, inciso 2º.

La Secretaría General de esta Corporación remitió, mediante el Oficio CS-067 del 12 de abril de 2018, al Presidente del Senado de la República (cámara en la que tuvo origen el proyecto objetado), copia de dicha providencia y el original del expediente, en procura de que se surtiera el trámite legislativo correspondiente.

El informe preparado por la Comisión Accidental[19] para rehacer, integrar y corregir el texto del proyecto de ley, así como el texto rehecho corregido fue publicado en las Gacetas 310 y 313 del 24 y 25 de mayo de 2018, del Senado de la República y de la Cámara de Representantes[20], respectivamente. De conformidad con el informe, para acatar las Sentencias C-284 de 2016 y C-704 de 2017 se propuso eliminar el numeral 1º del artículo 55 y el 1º del artículo 58 del Proyecto de Ley, por haber sido declarados inexecutables. Igualmente, se puso en consideración eliminar la expresión “o en lugares públicos” del numeral 3º del artículo 55, frase declarada inconstitucional mediante la Sentencia C-284 de

2016.

En el informe presentado se indicó que, en acatamiento de los numerales 2º y 3º de la Sentencia C-704 de 2017, atinentes a la participación del Ministro del Ramo, y siguiendo lo dispuesto en el artículo 167, inciso 4º de la Constitución Política, la Secretaría General del Senado de la República, mediante Oficio SG-CS-1829-2018 del 8 de mayo de 2018, citó al Ministro de Justicia y del Derecho para ser oído y que rindiera concepto en los términos del artículo 167 de la Constitución Política, conforme a lo cual procedió y, en esa medida, el señor Ministro asistió a la Sesión Plenaria del 9 de mayo de 2018, en la cual “fue oído” y allegó el Oficio NO. 18-0013395-DJF-2200 del 9 de mayo de 2018, contentivo del concepto que sirvió de base para su intervención.

Adicionalmente, respecto del numeral 4º de la Sentencia C-704 de 2017, se explicó que en el Texto Rehecho inicial, en relación con el artículo 55, numeral 1º, se dispuso lo siguiente: “Artículo 55. Faltas relacionadas con el servicio o la función pública. 1. Dar lugar a la configuración del silencio administrativo positivo, siempre y cuando con dicha conducta se cause un perjuicio a los intereses de la administración o entidad, dependencia o similares, con la que se tenga relación por el cargo, función o servicio” (Negritas fuera de texto). Sin embargo, la Corte Constitucional en la Sentencia C-704 de 2017, señaló que “correspondía eliminar el numeral en su integridad, y no ajustarlo en el sentido que se hizo en el informe”. En atención a ello, el legislativo excluyó el numeral 1º del artículo 55 y, por ende, reenumeró el resto de los numerales de este artículo.

En relación con el numeral 5º, atinente a la vigencia de los artículos a que se refiere el artículo 265, inciso 2º del Proyecto de Ley, se explicó que en el Proyecto de Ley original se había determinado que entrarían a regir a partir del 1º de enero de 2017. Sin embargo, ese término fue superado en el transcurso del trámite de las objeciones gubernamentales, razón por la que el Congreso adecuó dicho artículo a la interpretación que sobre el mismo hizo la Corte en la Sentencia C-704 de 2017 y estableció que el artículo 265 del Proyecto de Ley quedaría así:

“Artículo 265. Vigencia y derogatoria. La presente Ley entrará a regir cuatro meses después de su sanción y publicación y deroga las siguientes disposiciones: Ley 734 de 2002 y los artículos 3º, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 54 56, 57, 58, 59, 60 y 132 de

la Ley 1474 de 2011 y los numerales 21, 22, 23 y 24 del artículo 7º del Decreto-Ley 262 de 2000. Los regímenes especiales en materia disciplinaria conservarán su vigencia

Los artículos 33, 101, 102, 208, 209, 210, 211, 212, 213, 214, 215, 216, 217, 218, 219, 220, 221, 222, 223, 224, 225, 226, 227, 228, 229, 230, 231, 232, 233, 234, 235 y 254, relativos al procedimiento reflejado en este Código, entrarán en vigencia dieciocho (18) meses después de su promulgación.”

Expuesto así el procedimiento adelantado, al informe para rehacer y corregir el Proyecto de Ley, se adjuntó un documento denominado “TEXTO DEFINITIVO AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 195 DE 2014, 55 DE 2014 SENADO, ACUMULADO CON EL PROYECTO DE LEY NÚMERO 50 DE 2014 SENADO, UNA VEZ CUMPLIDO LO DECIDIDO POR LA CORTE CONSTITUCIONAL MEDIANTE LAS SENTENCIAS C-284 DE 2016 Y C-704 DE 2017 Y EN VIRTUD DE LA ACEPTACIÓN DE ALGUNAS OBJECIONES PRESENTADAS POR EL GOBIERNO NACIONAL”.

En este texto se suprimieron, primero, el numeral 1º del artículo 55, referido al silencio administrativo positivo; y el numeral 1º del artículo 58, referido a la falta derivada de la ausencia de decisión por parte del Comité de Conciliación en relación con la acción de repetición. Por su parte, del numeral 3º del artículo 55, se eliminó la expresión “o en lugares públicos”. Finalmente, fue modificado el inciso 2º del artículo 265 y quedó redactado de la siguiente manera: “los artículos 33, 101, 102, 208, 209, 210, 211, 212, 213, 214, 215, 216, 217, 218, 219, 220, 221, 222, 223, 224, 225, 226, 227, 228, 229, 230, 231, 232, 233, 234, 235 y 254, relativos al procedimiento reflejado en este Código, entrarán en vigencia dieciocho (18) meses después de su promulgación.” (Subraya la Sala)

3.1.1. Trámite en el Senado de la República

En el Senado de la República el informe y el texto rehecho e integrado fue publicado en la Gaceta 310 del 24 de mayo de 2018. La votación para la aprobación del texto definitivo fue anunciada el 30 de mayo de 2018 y realizada el 5 de junio siguiente, conforme consta en las Actas 63 y 64 de 2018, insertadas en las Gacetas del Congreso 756[21] y 784[22] de 2018.

La Secretaría General del Senado de la República, por medio de certificación del 31 de julio

de 2018, dejó constancia de que el informe del texto rehecho fue aprobado mediante votación ordinaria, con la “asistencia o quórum de los honorables Senadores en la sesión plenaria el día 05 de junio de 2018 (...) Presentes: 89; no presentes con excusa: 9. Total: 98 Senadores”[23].

3.1.2. Trámite en la Cámara de Representantes

En la Cámara de Representantes el informe y el nuevo texto fue publicado en la Gaceta 313 del 25 de mayo de 2018. La votación para la aprobación del texto definitivo fue anunciada el 5 de junio de 2018 y realizada el 6 de junio siguiente, conforme consta en las Actas 290 y 291 de 2018, insertadas en las Gacetas del Congreso 644[24] y 645[25] de 2018.

La Secretaría General de la Cámara de Representantes, mediante certificación emitida el 26 de julio de 2018, dejó constancia de que “el texto rehecho del Proyecto de Ley (...) fue aprobado el a través (sic) de votación ordinaria con las mayorías exigidas por la Constitución y la Ley, conforme a lo dispuesto en el numeral 12, artículo 1º de la Ley 1431 de 2011, según consta en el Acta de Plenaria No. 291 del día 2 de noviembre de 2017, a la cual se hicieron presentes ciento cuarenta y siete (147) H. Representantes a la Cámara”[26].

3.2. Análisis constitucional del trámite adelantado para rehacer e integrar las disposiciones afectadas por la decisión de la Corte

3.2.1 Aclaración previa

Antes de proceder, debe señalarse que el requisito a que se refiere el artículo 160 Constitucional, aplicable al procedimiento legislativo ordinario de un proyecto de ley, según el cual “entre la aprobación del proyecto en una de las cámaras y la iniciación del debate en la otra, deberán transcurrir por lo menos quince días”, no es exigible en el presente asunto, pues las Cámaras Legislativas desarrollan su función no en torno a un proyecto de ley que se tramita por primera vez en segundo debate sino de un proyecto que habiendo surtido la totalidad del procedimiento legislativo para su aprobación antes de las objeciones formuladas por el Gobierno, vuelve al Congreso para que, en segundo debate, las cámaras rehagan e integren el proyecto objetado en cumplimiento de lo ordenado por la Corte Constitucional mediante la sentencia que resuelve sobre las objeciones gubernamentales,

como lo dispone el artículo 167 de la Constitución.

3.2.2 Requisitos del trámite legislativo estudiado[27]

(i) La Cámara en la que tuvo origen el proyecto de ley declarado parcialmente inexecutable será aquella en la que se inicie el trámite para rehacerlo e integrarlo[28]:

Proferida la Sentencia C-704 de 2017, la Secretaría General de esta Corporación remitió al Senado de la República, Cámara en que tuvo origen el proyecto objetado, copia de la referida decisión, así como el original del expediente legislativo que, en su momento, había sido enviado a esta Corte.

Seguidamente, después de escuchar al Ministro del Ramo, la Comisión Accidental conformada para la revisión y reforma, presentó el correspondiente informe para rehacer e integrar el texto, el cual fue inicialmente publicado, anunciado y aprobado en el Senado de la República. En consecuencia, se encuentra cumplido este requisito.

(ii) Antes de rehacer e integrar las disposiciones afectadas se debe oír al Ministro del Ramo[29]:

El Senado de la República, por medio del Oficio SG-CS-1829-2018 del 8 de mayo de 2018, con constancia de recibido del 9 de mayo siguiente, se dirigió al Ministro de Justicia y del Derecho (Ministro del Ramo), con el fin de, primero, poner en su conocimiento la Sentencia C-704 de 2017[30] y, segundo, citarlo para que “en sesión Plenaria se sirva rendir el respectivo concepto en los términos del artículo 167 de la Constitución Política y de las Sentencias C-284 de 2016 y C-704 de 2017”[31].

El Ministerio de Justicia y del Derecho, mediante Oficio 18-0013395-DJF-2200 del 9 de mayo de 2018, recibido ese mismo día, remitió al Senado de la República el “concepto a la ponencia para la reconfiguración del Proyecto de Ley No. 55/14 Senado – 195/14 Cámara (...), conforme a lo ordenado por parte de la Corte Constitucional en la Sentencia C-284 de 2016, en concordancia con la Sentencia C-704 del 29 de noviembre de 2017”. En este documento precisó que “revisado el proyecto remitido para estudio, encontramos que fue acogida la objeción y ajustado el texto de los artículos 55 sobre fallas relacionadas con el servicio de la función pública y 58 sobre faltas relacionadas con la acción de repetición”. La

constancia de esta participación consta en el Acta 59 del 9 de mayo de 2018, Gaceta 649 del 5 de septiembre de 2018 del Senado de la República.

Según el artículo 167, inciso 4º de la Constitución Política “(s)i la Corte considera que el proyecto es parcialmente inexecutable, así lo indicará a la Cámara en que tuvo su origen para que, oído el Ministro del ramo, rehaga e integre las disposiciones afectadas en términos concordantes con el dictamen de la Corte.” (Resala la Sala). En el presente caso, la participación del Ministro de Justicia y del Derecho tuvo lugar el 9 de mayo de 2018 y, posteriormente, se aprobó el Proyecto (5 de junio en el Senado de la República y 6 de junio en la Cámara de Representantes). En consecuencia, la Sala determina cumplido este requisito.

(iii) El texto rehecho debe ser publicado[32], anunciado[33] y aprobado[34]:

Conforme se indicó en los antecedentes, en el Senado de la República el informe y el texto rehecho corregido del Proyecto de Ley fue publicado en la Gaceta del Congreso No. 310 del 24 de mayo 2018. Cámara en la cual la votación fue anunciada el 30 de mayo de 2018 y realizada el 5 de junio siguiente, fecha en la que se aprobó, conforme consta en las Actas 63 y 64 de 2018, insertadas en las Gacetas del Congreso 756 y 784 de 2018. La votación fue realizada de manera ordinaria y asistieron 89 Congresistas.

En la Cámara de Representantes, el informe y el texto rehecho del proyecto de ley fue publicado en la Gaceta del Congreso No. 313 del 25 de mayo de 2018. La votación fue anunciada el 5 de junio de 2018 y realizada el 6 de junio siguiente, fecha en la que se llevó a cabo la aprobación. Lo anterior, de acuerdo con las Actas 290 y 291 de 2018, insertadas en las Gacetas del Congreso 644 y 645 de 2018. La votación, según certificación expedida por la Secretaría General de la Cámara de Representantes el 26 de julio de 2018, fue realizada de manera ordinaria y asistieron 147 Congresistas.

Respecto de la obligatoriedad de la votación nominal y pública de las votaciones en el Congreso, la Sala reitera que dicha forma de votación constituye regla general de conformidad con los artículos 133 de la Constitución Política y 129 de la Ley 5ª de 1992, Reglamento del Congreso. Las excepciones a la votación nominal y pública se encuentran taxativamente consignadas en el mismo artículo 129 de la Ley 5ª de 1992, modificado por la Ley 1431 de 2011, artículo 1º, una de las cuales es precisamente la aprobación del texto

que rehace o reintegra una norma declarada parcialmente inexecutable por la Corte Constitucional[35].

Acerca de este tema se ha pronunciado la jurisprudencia constitucional mediante Sentencia C-729 de 2015, oportunidad en la que esta Sala manifestó que “el artículo 133 de la Constitución Política (modificado por el AL 01 de 2008) y el artículo 129 de la Ley 5ª de 1992 (modificado por el artículo 1º de la Ley 1431 de 2011), previeron la regla general de votación nominal y pública en las decisiones del Congreso de la República, sin perjuicio de la definición de excepciones taxativas por vía legislativa. 14. Estas excepciones se encuentran en el artículo 129 de la Ley 5ª de 1992, y entre estas se cuenta la aprobación del informe que rehace o reintegra un texto declarado parcialmente inexecutable por este Tribunal. En ese contexto, el hecho de que la votación haya sido ordinaria en la Plenaria de la Cámara no afecta la constitucionalidad de la iniciativa, pues esa posibilidad es una de las excepciones expresamente definidas por el Reglamento del Congreso” (Destaca la Corte).

(iv) El proyecto objetado no puede ser considerado en más de dos legislaturas[37]:

El 23 de octubre de 2018 el Ministerio Público solicitó a la Corte Constitucional declarar la inexecutable del Proyecto de Ley en estudio por considerar que el trámite del mismo excedió dos legislaturas, teniendo en cuenta que la Sentencia C-284 de 2016, mediante la cual esta Corporación se pronunció sobre las objeciones gubernamentales, fue notificada el 9 de junio de 2016 al Congreso y, para entonces, estaba vigente la Legislatura comprendida entre el 20 de junio de 2015 y 20 de junio de 2016 y, por ende, el plazo de las legislaturas vencía el 20 de junio de 2017.

Al respecto, debe tenerse en cuenta que el análisis de este requisito exige diferenciar al menos tres etapas del procedimiento legislativo. La primera, según el artículo 162 de la Constitución Política, debe tramitarse en dos legislaturas y abarca el trámite “desde el momento en que se radicó el proyecto de ley y hasta que se surtan los cuatro debates constitucionales a los que hace referencia el artículo 157 superior, junto con la posibilidad que los textos sean sometidos a conciliación, en virtud de las discrepancias que surgieren entre las Cámaras”[38].

Las dos siguientes, carecen de un término preciso en la Constitución Política. Se trata, por

un lado, de aquella en la que el Congreso insiste respecto de las disposiciones objetadas por inconstitucionalidad de parte del Gobierno, para ello, aun cuando no existe un plazo específico en la Constitución Política, esta Corporación ha determinado, desde las Sentencias C-068 y C-069 de 2004[39], que el Legislativo tiene un plazo máximo de dos legislaturas, siguiendo una interpretación armónica del artículo 162 Superior[40].

Por otro, está la etapa que debe llevarse a cabo para rehacer e integrar el Proyecto de Ley declarado parcialmente inexecutable en el marco de un proceso de objeciones gubernamentales. Al igual que ocurre en la anterior etapa, no existe un término definido en la Constitución para que las Cámaras ejecuten dicha orden. Sin embargo, siguiendo la misma interpretación que en el anterior caso, esta Corporación ha precisado que la inexistencia de dicho término en la Constitución “no implica que (exista) un plazo indefinido para (el cumplimiento de dicho) fin, pues ante ese vacío debe acudirse a lo dispuesto en el artículo 162 de la Carta Política, conforme al cual ningún proyecto podrá ser considerado en más de dos legislaturas”[41]. Puntualmente, respecto a este asunto, esta Corporación ha explicado que[42]:

“Esta expresión del artículo 162 superior hay que entenderla en el sentido de que las dos legislaturas constituyen el plazo que tiene el Congreso para la formación de la ley, de suerte tal que todo proyecto de ley que surta los debates correspondientes dentro de dicho término, por este aspecto se ajusta al mandato constitucional. Siendo claro además que esas dos legislaturas no cobijan el término de que dispone el Presidente para formular sus objeciones, pues, de no ser así, el Ejecutivo podría alterarle o suprimirle al Congreso la oportunidad que le asiste para pronunciarse sobre las objeciones”. Igualmente, se ha determinado que “el término para la proposición, estudio y revisión de constitucionalidad de las objeciones presidenciales no está comprendido dentro del plazo citado” (Negrillas de la Sala).

La Sentencia C-284 de 2016 fue publicada el 1º de junio de 2016 y el expediente fue devuelto al Congreso de la República el 9 de junio siguiente, faltando solamente once (11) días para finalizar la Legislatura vigente para entonces[43]. En consideración al corto plazo que faltaba para terminar dicho periodo, la Sala evidencia que en respeto del término que tiene el Legislador para llevar a cabo el proceso de rehacer e integrar el Proyecto de Ley que comprende dos legislaturas completas, no resulta proporcionado tener en cuenta la

legislatura que estaba terminando al momento en que se remitió el proyecto. Debe recordarse que el Congreso para cumplir con dicha obligación debe, primero, escuchar al Ministro del ramo y, segundo, adelantar el correspondiente procedimiento legislativo consistente en publicar, anunciar y votar el proyecto de ley rehecho e integrado, en la Cámara de Representantes y en el Senado de la República. En consecuencia, la Sala coligió que solo resultaba razonable que para que el Congreso cumpliera con la obligación constitucional contenida en el artículo 167 Superior, el término de las dos legislaturas debe contabilizarse a partir del siguiente periodo legislativo.

En esa medida, se evidencia que: (i) las 2 Legislaturas se surtirían, la primera, entre el 20 de julio de 2016 y 20 de junio de 2017 y, la segunda, entre el 20 de julio de 2017 y el 20 de junio de 2018. (ii) El Proyecto de Ley rehecho y corregido fue aprobado en el Senado de la República el 5 de junio de 2018 y en la Cámara de Representantes el 6 de junio siguiente, es decir, antes del 20 de junio de 2018. En consecuencia, (iii) la Sala constata cumplido el requisito consistente en que el Proyecto de Ley, rehecho e integrado, no puede ser considerado en más de dos legislaturas.

ACTUACIÓN

FECHA

LEGISLATURAS[44]

Devolución de la Corte Constitucional al Congreso de la República

9 de junio de 2016

Primera legislatura

Primer periodo

20 de julio a 16 de diciembre de 2016

Segundo periodo

16 de marzo a 20 de junio de 2017

Aprobación del texto rehecho corregido en el

Congreso de la República

5 de junio de 2018

Cámara de Representantes

6 de junio de 2018

Segunda legislatura

Primer periodo

20 de julio a 16 de diciembre de 2017

Segundo periodo

16 de marzo a 20 de junio de 2018

4. Análisis material

A continuación, la Sala procede a adoptar una decisión definitiva y determinar si el Congreso de la República acató las Sentencias C-284 de 2016 y C-704 de 2017 y, en consecuencia, rehízo e integró el contenido sustancial de las disposiciones respecto de las cuales se declararon fundadas las objeciones total o parcialmente.

Debido a los específicos fines que cumple el proceso de objeciones gubernamentales, el análisis que se efectuará está restringido a las normas objetadas por inconstitucionalidad por el Gobierno e insistidas por el Congreso de la República y, por consiguiente, analizadas por esta Corporación y declaradas inexecutable o parcialmente inexecutable. Por ende, esta Corporación no se pronunciará frente a las demás normas del Proyecto de Ley. Bajo este entendido, la ley así sancionada y promulgada podrá ser demandada por razones de forma o de fondo, pero por cargos de inconstitucionalidad diferentes a los resueltos por la Corte[45].

Para el estudio de este acápite se hará, en primer lugar, una breve referencia a los lineamientos jurisprudenciales sobre la obligación de “rehacer e integrar” un proyecto de ley en el marco del artículo 167 Superior; enseguida, a partir de lo dispuesto en las Sentencias C-284 de 2016 y C-704 de 2017, se determinará si se encuentra cumplido en este caso el mandato constitucional respecto del análisis material del texto rehecho e integrado.

4.1. Breve referencia al alcance de las expresiones “rehacer e integrar” en el marco del artículo 167 Superior[46]

El alcance de la expresión “rehacer e integrar” ha sido analizado por esta Corporación en diferentes oportunidades, considerando, en esencia, que el Congreso debe acatar la ratio decidendi y la parte resolutive del pronunciamiento jurisprudencial y, para ello, debe “reconfigurar materialmente el proyecto de ley”[47].

Esta función implica, entre otros, una labor de “confeccionar” y “armonizar” un nuevo texto compatible con la Sentencia de la Corte[48]; de reformular o suprimir los apartes o disposiciones declarados inconstitucionales total o parcialmente o agregar expresiones necesarias para armonizar el Proyecto con el pronunciamiento de esta Corporación; realizar los ajustes gramaticales y sintácticos pertinentes; de ser necesario, modificar la numeración y los títulos; y cuidar la “unidad temática” del Proyecto de Ley[49]. Se trata, en consecuencia, de una obligación que implica actividades de técnica legislativa, comprendida como la redacción de preceptos jurídicos de manera bien estructurada, siguiendo los principios de coherencia y seguridad jurídica[50]. Labor con base en la cual “se pretende que el proyecto de ley, una vez rehecho e integrado, constituya un texto normativo armonioso y coherente”[51].

Si el Congreso incumple su deber de rehacer e integrar adecuadamente el proyecto de ley, la fórmula de decisión más adecuada consiste en reenviarlo nuevamente a las Cámaras, para que reformulen su texto en términos concordantes con la Sentencia proferida por este Tribunal[52].

4.2. Las decisiones adoptadas mediante las Sentencias C-284 de 2016 y C-704 de 2017

En el estudio de las objeciones gubernamentales presentadas contra el Proyecto de Ley, la

Corte Constitucional, mediante la Sentencia C-284 de 2016 declaró fundadas las objeciones gubernamentales respecto del numeral 1º del artículo 55 y del numeral 1º del artículo 58, y parcialmente fundadas las objeciones frente al numeral 3º del artículo 55 del Proyecto de Ley bajo estudio. De esta manera, el Congreso debía rehacer e integrar el nuevo texto respecto de estas disposiciones de conformidad con la decisión de esa sentencia.

Sin embargo, una vez devuelto el texto rehecho, esta Corporación mediante la Sentencia C-704 de 2017 encontró incumplido lo determinado en dicha providencia, en consecuencia, no se adoptó un pronunciamiento definitivo y se ordenó rehacer el procedimiento legislativo en acatamiento de lo dispuesto en el artículo 167 de la Constitución Política y en las Sentencias C-284 de 2016 y C-704 de 2017.

Por consiguiente, la Sala estudiará la exequibilidad material del texto rehecho e integrado de las disposiciones que en su momento fueron objetadas y declaradas inexecutable y parcialmente inexecutable por esta Corporación, respecto de los artículos 55 (numeral 1º y 3º), y 58 (numeral 1º) del Proyecto de Ley bajo estudio, para lo cual (i) identificará las modificaciones realizadas por el Congreso de la República en consideración a lo dispuesto en el artículo 167 Superior y a las Sentencias C-284 de 2016 y C-704 de 2017; (ii) definirá si estos cambios se ajustan a dicho marco jurídico.

4.3 Texto rehecho e integrado del artículo 55, numeral 1º de conformidad con las Sentencias C-284 de 2016 y C-704 de 2017

En el texto inicial de esta norma se establecía como falta gravísima “(d)ar lugar a la configuración del silencio administrativo positivo”. La Corte Constitucional mediante la Sentencia C-284 de 2016 declaró fundada la objeción gubernamental presentada contra esta disposición y, por ende, determinó su inexecutable.

En sustento de esta decisión, la Sala Plena advirtió desproporcionado reprochar y sancionar como falta gravísima “dar lugar al silencio administrativo positivo”, sin ninguna salvedad o condición. Al respecto, sostuvo que calificar esta conducta como falta gravísima resulta proporcional pero dependiendo de la situación en que esta se presente. En este sentido, explicó que la conducta cuestionada no siempre genera resultados negativos o perjudiciales, pues en ocasiones, incluso se utiliza como mecanismo de eficiencia

administrativa en procura de evitar el desgaste de respuestas individuales a solicitudes procedentes. Contrario sensu, sí se pueden presentar situaciones en las que la consolidación del derecho en favor del peticionario derive de la negligencia del servidor público, “caso en el cual la calificación propuesta por la norma objetada podría resultar adecuada y proporcional”, esto es, resultaría constitucional su calificación como falta gravísima. Considerandos tras los cuales se enfatizó que la norma, al no realizar ninguna precisión ni salvedad sobre las circunstancias en las que se configura el silencio administrativo positivo, puede permitir su aplicación de manera “severamente sancionatoria incluso a situaciones en las que ciertamente no se justifique tal rigor”.

En procura de acatar esta Sentencia, el Congreso inicialmente, reintegró al Proyecto de Ley esta norma pero modificada[53]. Sin embargo, la Sala Plena de esta Corporación, mediante la Sentencia C-704 de 2017, reiteró su inexequibilidad y advirtió que el Congreso únicamente tenía competencia para suprimirla y no tenía posibilidad para reintegrarla con modificaciones o condicionamientos[54]. En el nuevo proyecto de ley corregido el Legislador suprimió totalmente el numeral 1º del artículo 55 del Proyecto de Ley y reenumeró las demás disposiciones de tal manera que este artículo, anteriormente compuesto por 13 disposiciones, actualmente se compone de 12.

En consecuencia, se considera cumplido lo determinado en el artículo 167, inciso 4º, de la Constitución Política y en las Sentencias C-284 de 2016 y C-704 de 2017, en relación con el numeral 1º del artículo 55 del Proyecto de Ley 055 de 2014 Senado - 195 de 2014 Cámara, acumulado con el Proyecto de Ley Número 50 de 2014 Senado, “Por medio de la cual se expide el Código General Disciplinario y se derogan la Ley 734 de 2002 y algunas disposiciones de la Ley 1474 de 2011, relacionadas con el Derecho Disciplinario”, y así lo declarará en la parte resolutive de esta providencia.

4.4. Texto rehecho del artículo 55, numeral 3º de conformidad con las Sentencias C-284 de 2016 y C-704 de 2017

Inicialmente el artículo 55, numeral 3º del Proyecto de Ley determinaba como falta gravísima “3. Consumir, en el sitio de trabajo o en lugares públicos, sustancias prohibidas que produzcan dependencia física o síquica, asistir al trabajo en tres o más ocasiones en estado de embriaguez o bajo el efecto de estupefacientes. Cuando la conducta no fuere

reiterada conforme a la modalidad señalada, será calificada como grave” (Resaltado propio). En la Sentencia C-284 de 2016 la Corte declaró la “constitucionalidad parcial del texto reproducido en el numeral 3º del artículo 55 de este Proyecto de Ley, y parcialmente FUNDADA esta objeción, en lo relativo a la expresión “o en lugares públicos”, en los términos de la Sentencia C-252 de 2003”. En la Sentencia C-704 de 2017 esta Corporación no se pronunció en la parte resolutive sobre esta norma, pero advirtió que los cambios realizados, en principio, no generaban objeción constitucional alguna. A continuación la Sala entrará a decidir si los cambios realizados por el Congreso se ajustan a lo dispuesto en el artículo 167 Superior y en la Sentencia C-284 de 2016.

El Congreso para rehacer e integrar la norma, eliminó la expresión “o en lugares públicos” y agregó el siguiente condicionamiento “(e)n el evento de que esta conducta fuere cometida en lugares públicos ella será calificada como grave, siempre y cuando se verifique que ella incidió en el correcto ejercicio del cargo, función o servicio.” (Negrillas de la Sala). Para mayor claridad, se ponen de presente a continuación las modificaciones realizadas por el Congreso respecto de este numeral:

Proyecto de Ley original

Proyecto de Ley modificado

“Artículo 55. Faltas relacionadas con el servicio o la función pública.

(...)

3. Consumir, en el sitio de trabajo o en lugares públicos, sustancias prohibidas que produzcan dependencia física o síquica, asistir al trabajo en tres o más ocasiones en estado de embriaguez o bajo el efecto de estupefacientes. Cuando la conducta no fuere reiterada conforme a la modalidad señalada, será calificada como grave.

(...)”.

(El segmento en negrillas y tachado fue declarado inexecutable)

“Artículo 55. Faltas relacionadas con el servicio o la función pública.

(...)

3. Consumir, en el sitio de trabajo, sustancias prohibidas que produzcan dependencia física o síquica, asistir al trabajo en tres o más ocasiones en estado de embriaguez o bajo el efecto de estupefacientes. Cuando la conducta no fuere reiterada conforme a la modalidad señalada, será calificada como grave. En el evento de que esta conducta fuere cometida en lugares públicos ella será calificada como grave, siempre y cuando se verifique que ella incidió en el correcto ejercicio del cargo, función o servicio.

(...)”.

(El texto en negrillas fue agregado por el legislador)

La Corte Constitucional por medio de la Sentencia C-284 de 2016 advirtió que esta Corporación en la Sentencia C-252 de 2003 se pronunció sobre una disposición de contenido materialmente idéntico, consagrado en el numeral 48 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002[55], oportunidad en la cual declaró exequible la expresión “en lugares públicos”, “en cuanto la conducta descrita afecte el ejercicio de la función pública”. Bajo ese entendido, la Sala Plena señaló que este pronunciamiento “constituiría cosa juzgada material en relación con dicho contenido normativo” y, por ende, determinó que el Congreso debía acatar dicho pronunciamiento, incorporando al Proyecto de Ley el mencionado condicionamiento.

El fundamento central de la Sentencia C-252 de 2003 para declarar dicho condicionamiento consistió en que la consagración de esa falta en el ordenamiento jurídico, en principio, tiene fundamento constitucional por lo siguiente:

“la sanción de tales conductas, incluso con el carácter de faltas gravísimas, no resultaba desproporcionada, por cuanto más que censurar en sí misma la ingestión de determinadas sustancias, lo que evidentemente interferiría en la autonomía del individuo, la situación que se busca evitar es la alteración que ese acto genera en las percepciones y la capacidad de determinar la propia conducta, así como en la posibilidad de cumplir en forma oportuna y

eficiente las tareas que incumben a cada servidor público, todo lo cual, sin duda afecta la adecuada prestación del servicio público de que se trate, cualquiera que él sea. En tal medida, al ajustarse plenamente a las finalidades del derecho disciplinario, se declaró exequible la definición como falta gravísima de tales conductas”[56] (Resalta la Sala).

No obstante, se determinó constitucional el reproche y sanción del consumo de sustancias prohibidas en lugares públicos, siempre y cuando ello afecte el ejercicio de la función pública, de lo contrario, “la sanción que se anuncia sería desproporcionada, en cuanto lesionaría el libre ejercicio de la personalidad y la autonomía del individuo”[57]. En este sentido, en ese pronunciamiento se determinó que la falta disciplinaria que se estudiaba, para ser tal, debía presentarse en el cumplimiento de los deberes propios del cargo o función o con ocasión de ellos o por extralimitación de funciones.

A este respecto se explicó lo siguiente:

“(…) si un servidor público o particular que cumple funciones públicas consume en lugares públicos sustancias prohibidas que produzcan dependencia física o psíquica y lo hace encontrándose en ejercicio de sus funciones, la imputación de la falta disciplinaria es legítima. Y también lo es si tal comportamiento se despliega en un lugar público, sin que el servidor se encuentre en ejercicio de sus funciones pero si él tiene la virtualidad de afectar la función pública. En estos dos supuestos, independientemente del nivel funcional al que se halle adscrito el servidor, se despliega un comportamiento que trasciende a su rol funcional y que afecta los deberes a su cargo.

Ahora, en aquellos supuestos en que el comportamiento se comete en lugar público y sin que el servidor se encuentre en ejercicio de sus funciones, el funcionario de control disciplinario, en cada caso, deberá apreciar si la conducta afecta o no la función pública y si hay lugar o no a la imputación de un ilícito disciplinario. Tal apreciación deberá realizarse de manera razonable, teniendo en cuenta el contexto en el que se incurrió en el comportamiento y la incidencia que pueda tener en el rol funcional a cargo del servidor.

De acuerdo con lo expuesto, la Corte declarará la exequibilidad de la regla de derecho de acuerdo con la cual constituye falta gravísima consumir en lugares públicos sustancias prohibidas que produzcan dependencia física o psíquica pero lo hará de manera condicionada en el entendido que la falta se configura siempre que esa conducta afecte la

función pública”.

Ahora bien, según la Sentencia C-284 de 2014⁶, debe tenerse en cuenta que el numeral 3º del artículo 58 del Proyecto de Ley hace alusión a las “sustancias prohibidas que produzcan dependencia física o síquica”, estupefacientes que alteran la conducta del individuo. Según el Acto Legislativo 02 de 2009^[58] “(e)l porte y el consumo de sustancias estupefacientes o sicotrópicas está prohibido, salvo prescripción médica” (resalta la Sala). Esta Corporación en dicha providencia estudió si esta norma implicaba un cambio en el parámetro de control constitucional y, por tanto, si los lineamientos jurisprudenciales sentados desde la Sentencia C-252 de 2003 podrían verse afectados.

Sin embargo, la Sala Plena en Sentencia C-284 de 2016 concluyó que:

“(E)ste cambio constitucional no tiene incidencia en el análisis de la norma objetada, pues aunque ciertamente las conductas sancionables suponen el porte de las sustancias cuyo consumo se sanciona, la realidad es, como antes se explicó, que la razón de ser de esta norma disciplinaria es el interés por mantener el ejercicio de la función pública alejado de las dificultades que pueden generarse a partir de las alteraciones de conducta que el consumo de tales sustancias produciría en el servidor público, por lo que el hecho sancionado no es ni el porte, ni aún el mero consumo de tales sustancias, sino las circunstancias en las que el mismo tiene lugar”. (Negrillas fuera de texto).

Por lo anterior, el Congreso de la República, en procura de acatar lo determinado en la mencionada providencia, a efectos de rehacer e integrar el numeral 3º del artículo 55 del Proyecto de Ley, complementó su contenido acatando la ratio decidendi de ese pronunciamiento jurisprudencial. En efecto, la Corte Constitucional por medio de la Sentencia C-284 de 2016 determinó que resultaba desproporcionado considerar como falta gravísima el consumo de las mencionadas sustancias prohibidas o de alcohol en lugares públicos cuando ello no genere impacto alguno en el servicio público. En consecuencia, dado que la norma objetada en comento omitió cualquier precisión al respecto, se declaró parcialmente fundada la objeción en relación con la expresión “o en lugares públicos”, la cual fue declarada inexecutable. En acatamiento a lo determinado, el Legislador condicionó dicha norma en el sentido de que “(e)n el evento de que esta conducta fuere cometida en lugares públicos ella será calificada como grave, siempre y cuando se verifique que ella

incidió en el correcto ejercicio del cargo, función o servicio”. (Resalta la Corte).

En consecuencia, la Sala constata que el Congreso cumplió lo determinado en la Sentencia C-284 de 2016 y, por ende, en el artículo 167 Superior. Así las cosas, con el fin de “confeccionar” y “armonizar” el numeral 3º del artículo 55 del Proyecto de Ley con la Sentencia mencionada, el Legislativo agregó un condicionamiento, acorde con la ratio decidendi de esa providencia. Aunado a ello, se hicieron los ajustes gramaticales y sintácticos pertinentes, de tal manera que la redacción de la norma es coherente y armónica. De otra parte, no resultaba pertinente la modificación de la numeración ni de los títulos, porque el contenido normativo se restringe a una misma disposición que no debía ser suprimida. Y, finalmente, se mantiene la “unidad temática” del Proyecto de Ley.

Igualmente, cabe destacar que la Corte por medio de la Sentencia C-704 de 2017, en consideración a este mismo texto sustancial, en la parte motiva advirtió que no encontró “objeción constitucional alguna” respecto de esta norma.

Así las cosas, la Sala Plena encuentra cumplida la exigencia del artículo 167 de la Constitución Política y lo dispuesto en las Sentencias C-284 de 2016 y C-704 de 2017, en relación con el numeral 3º del artículo 55 del Proyecto de Ley 055 de 2014 Senado – 195 de 2014 Cámara, acumulado con el Proyecto de Ley Número 50 de 2014 Senado, “Por medio de la cual se expide el Código General Disciplinario y se derogan la Ley 734 de 2002 y algunas disposiciones de la Ley 1474 de 2011, relacionadas con el Derecho Disciplinario”, y así lo declarará en la parte resolutive de esta providencia.

4.5. Análisis del artículo 58, numeral 1º del Proyecto de Ley rehecho de conformidad con la Sentencias C-284 de 2016 y C-704 de 2017

En el proyecto de ley original se establecía como falta gravísima “1. No decidir, por parte del Comité de Conciliación, la procedencia de la acción de repetición dentro del término fijado en la ley”. Esta Corporación declaró la inexecutable de esta norma por medio de la Sentencia C-284 de 2016, y señaló que la sanción contemplada en esta, a diferencia de las dos disposiciones analizadas anteriormente, no se encuentra regulada en la Ley 734 de 2002, vigente Código Disciplinario, sino que se trata de una falta nueva que se buscaba incorporar en el ordenamiento jurídico. Sin embargo, este Tribunal encontró que el enunciado normativo declarado inexecutable comprendía hipótesis indeterminadas que no

permitían claridad para su aplicación, y no resultaba necesaria su imposición para cumplir la finalidad de la norma, esto es, la presentación oportuna de la acción de repetición. Puntualmente, se explicó que el legislador incurrió en las siguientes faltas contra la Carta Política:

(i) Indeterminación parcial, debido a que “no aparece claramente previsto en alguna norma legal cuál es el término con que cuenta el Comité de Conciliación para tomar una decisión sobre la procedencia de esta acción, ya que es acertada la precisión del Gobierno en el sentido de que el plazo establecido en el artículo 8° [de la Ley 678 de 2001] se refiere a la presentación de la demanda”[59].

(ii) Indeterminación subjetiva, en razón a que no se establece “quiénes, en concreto, serían objeto de esta sanción”. Se advirtió que podría concluirse que afecta a todos los miembros del Comité de Conciliación, escenario que puede resultar desproporcionado e injusto respecto de alguno de ellos, dependiendo, por ejemplo, del tiempo en que cada uno haya hecho parte del Comité o de las razones por las cuales no se hubiere tomado la decisión oportuna sobre la procedencia de la acción, y a quién sean estas atribuibles.

(iii) Desproporcionalidad de la sanción, puesto que el Proyecto de Ley sanciona la no oportuna presentación de la acción de repetición, sin embargo, para garantizar que esta se presente en término, no es necesario penalizar también la “posible inacción del Comité de Conciliación”.

La Corte concluyó que se trataba de una sanción contra una conducta con parámetros indeterminados, que no permitía realizar una remisión normativa, una interpretación sistemática o una determinación del alcance normativo del precepto disciplinario, como lo ha exigido la jurisprudencia constitucional para regular este tipo de faltas y, por consiguiente su aplicación era inexacta y habría podido dar lugar a imponer sanciones injustas y desproporcionadas, lo cual resultaba inconstitucional.

Adicionalmente, la finalidad de la norma, la cual procura la oportuna presentación de la acción de repetición, se mantiene, debido a que se conserva en el Proyecto de Ley el numeral 2º, el cual, precisamente, cataloga como falta gravísima “(n)o instaurarse en forma oportuna por parte del representante legal de la entidad, en el evento de proceder, la acción de repetición contra el funcionario, exfuncionario o particular en ejercicio de

funciones públicas, cuya conducta haya generado conciliación o condena de responsabilidad contra el Estado”.

Frente a esta norma y de conformidad con la decisión de la Corte el legislador eliminó desde el primer texto rehecho enviado a esta Corporación este precepto, lo cual se encuentra en armonía con la Carta, pues se trataba de una nueva sanción que buscaba consolidarse en el ordenamiento jurídico sin que existiesen parámetros claros para su imposición.

Por consiguiente, revisado el texto rehecho e integrado por las Cámaras Legislativas, la Sala constata que, para acatar el pronunciamiento jurisprudencial mencionado, el legislador suprimió el numeral 1º del artículo 58 del Proyecto de Ley, proceder este ajustado a la Sentencia C-284 de 2016 que lo declaró inexecutable.

En este sentido, se encuentra que el Legislador rehízo e integró el artículo 58 del Proyecto de Ley acatando el pronunciamiento de la Corte por cuanto lo “confeccionó” y “armonizó” conforme con la providencia en mención; suprimió el numeral declarado inconstitucional; realizó los ajustes gramaticales y sintácticos al reajustar el artículo 58 a una sola falta, con un solo inciso, el cual tiene una redacción coherente y armónica; y la norma guarda “unidad temática”. Así, la Corte por medio de la Sentencia C-704 de 2017, en consideración a este mismo texto sustancial, advirtió que no encontró “objeción constitucional alguna” respecto de la supresión del mismo.

Por consiguiente, la Sala constata el cumplimiento de la exigencia del artículo 167 de la Constitución Política, y lo dispuesto en las Sentencias C-284 de 2016 y C-704 de 2017, en relación con el numeral 1º del artículo 58 del Proyecto de Ley 055 de 2014 Senado - 195 de 2014 Cámara, acumulado con el Proyecto de Ley Número 50 de 2014 Senado, “Por medio de la cual se expide el Código General Disciplinario y se derogan la Ley 734 de 2002 y algunas disposiciones de la Ley 1474 de 2011, relacionadas con el Derecho Disciplinario”, y así lo declarará en el parte resolutive de esta providencia.

III. DECISIÓN

Por lo expuesto, la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del Pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

PRIMERO. LEVANTAR los términos suspendidos mediante el Auto 411 del 27 de junio de 2018.

SEGUNDO. DECLARAR cumplida la exigencia del artículo 167 de la Constitución Política, y lo ordenado en las Sentencias C-284 de 2016 y C-704 de 2017, en cuanto a los numerales 1º y 3º del artículo 55 y 1º del 58 del Proyecto de Ley 055 de 2014 Senado - 195 de 2014 Cámara, “Por medio de la cual se expide el Código General Disciplinario y se derogan la Ley 734 de 2002 y algunas disposiciones de la Ley 1474 de 2011, relacionadas con el Derecho Disciplinario”. En consecuencia, DECLARAR EXEQUIBLE el Proyecto de Ley en relación con las objeciones analizadas en esta sentencia.

TERCERO. ORDENAR devolver el expediente al Congreso de la República con el fin de que REMITA el Proyecto de Ley al Presidente de la República para la correspondiente sanción presidencial.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, cúmplase y archívese el expediente.

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Presidente

CARLOS BERNAL PULIDO

Magistrado

DIANA FAJARDO RIVERA

Magistrada

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Magistrado

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Magistrado

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Magistrada

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada

Impedimento aceptado

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado

ALBERTO ROJAS RÍOS

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

[1] Fueron objetados por inconstitucionalidad apartes de los artículos 55, 56, 57, 58, 67, 141 y 251 de este proyecto.

[2] Fueron objetados por inconveniencia apartes de los artículos 17, 65, 66, 83, 93, 109, 111, 121, 170, 240, 243, 244, 245, 246, 248, 249, 256, 260, 261 y 264 del mismo Proyecto. El escrito de objeciones gubernamentales fue radicado ante la Secretaría General del Senado de la República el 28 de julio de 2015.

[3] “(E)s evidente que algunas causales siempre han sido contrarias al principio de proporcionalidad, aunque el único artículo que de la Ley 734 de 2002 las contiene no haya sido demandado por esta razón ante la Corte Constitucional, por lo que es menester que sean eliminadas”.

[4] -Auto 411 de 2018. La Sala Plena requirió al Senado de la República y a la Cámara de Representantes la remisión de las Actas y gacetas de Senado y Cámara en las que conste (i) la participación y el concepto del Ministro del ramo rendido mediante Oficio 18-0013395-

DJF-2200 del 9 de mayo de 2018, en Sesión Plenaria de la misma fecha (artículo 167 CP); (ii) la publicación del anuncio previo para discusión y aprobación del informe presentado por la Comisión Accidental para rehacer e integrar el Proyecto de Ley (artículo 160.5 CP); y (iii) la discusión, votación y aprobación del informe presentado por la Comisión Accidental para rehacer e integrar el Proyecto de Ley (133 y 157 CP y 129 Ley 5ª de 1992).

– Certificado en el que se especifique el quorum deliberatorio y decisorio, la mayoría con la cual fue aprobado el informe de la Comisión Accidental para rehacer e integrar el Proyecto de Ley, con indicación del número de votos a favor y en contra y el sistema de votación adoptado (artículo 33 CP y 129, Ley 5ª de 1992).

[5] Se requirió los Secretarios Generales del Senado de la República y de la Cámara de Representantes, para que, en el término de quince (15) días hábiles siguientes a la comunicación de dicho Auto, se sirvieran remitir a esta Corporación las Actas de Plenarios y las Gacetas correspondientes al anuncio y votación del Texto Rehecho, así como aquella en la cual conste el concepto del Ministro del Ramo.

[6] Se requirió a los Secretarios Generales del Senado de la República y de la Cámara de Representantes, para que, en el término de cinco (5) días hábiles siguientes a la comunicación de esta providencia, se sirvieran remitir a esta Corporación las Actas de Plenarios y las Gacetas correspondientes al anuncio y votación del Texto Rehecho Corregido en cumplimiento de las Sentencias C-284 de 2016 y C-704 de 2017.

[7] Se requirió a los Secretarios Generales del Senado de la República y de la Cámara de Representantes, para que, en el perentorio término de cinco (5) días hábiles siguientes a la comunicación de esta providencia, se sirvieran remitir a esta Corporación las grabaciones, transcripciones y las certificaciones sobre el trámite del proyecto de ley, en la que constara el anuncio, la votación y la aprobación del Texto Rehecho Corregido, en cumplimiento de las Sentencias C-284 de 2016 y C-704 de 2017.

[8] Sentencia C-704 de 2017: “QUINTO. DECLARAR que los artículos 33, 101, 102, 208, 209, 210, 211, 212, 213, 214, 215, 216, 217, 218, 219, 220, 221, 222, 223, 224, 225, 226, 227, 228, 229, 230, 231, 232, 233, 234, 235 y 254, a que se refiere el inciso 2º del artículo 265, relativos al procedimiento reflejado en el nuevo Código General Disciplinario, entrarán en vigencia dieciocho (18) meses después de la Promulgación del Proyecto de Ley 055 de 2014

Senado - 195 de 2014 Cámara, “Por medio de la cual se expide el Código General Disciplinario y se derogan la Ley 734 de 2002 y algunas disposiciones de la Ley 1474 de 2011, relacionadas con el Derecho Disciplinario”.

[9] En este sentido, ver Sentencias C-045 de 2001 y C-987 de 2004, entre otras.

[10] Corte Suprema de Justicia, Sala Plena. Sentencia de 25 de mayo de 1981, M. P.: Humberto Mesa González. Cita en C-932 de 2006.

[11] Para presentar las objeciones presidenciales, , según el artículo 166 siguiente, el Gobierno dispone del término de seis días cuando el proyecto de ley no conste de más de veinte artículos; de diez días, cuando el proyecto contenga de veintiuno a cincuenta artículos; y hasta de veinte días cuando los artículos sean más de cincuenta.

[12] Constitución Política, artículo 167, Ley 5ª de 1992, artículo 199.

[14] Sentencia C-1040 de 2007, C-634 de 2015 y C-202 de 2016, entre otras.

[15] Constitución Política, art. 157, numeral 1º

[16] Constitución Política, art. 160, inciso 5º.

[17] Constitución Política, art. 157, numerales 2º y 3º.

[18] Constitución Política, artículo 162 y Sentencias C-202 de 2016, entre otras.

[19] Senador de la República Carlos Eduardo Enríquez Maya y Representante a la Cámara Edward Osorio Aguiar.

[20] Folios 87 a 108 y 109 a 152, respectivamente, Cuaderno de Pruebas

[21] Gaceta 756 de 2018: “Anuncio de proyectos Por instrucciones de la Presidencia y, de conformidad con el Acto Legislativo número 01 de 2003, por Secretaría se anuncian los proyectos que se discutirán y aprobarán en la próxima sesión. Anuncio de proyectos para el día de la sesión plenaria del Senado de la República siguiente a la del miércoles 30 de mayo del 2018. (...)Informe texto rehecho Sentencia C-284 de 2016 • Texto Rehecho del Proyecto de ley número 55 de 2014 Senado, 195 de 2014 Cámara, por medio de la cual se

expide el Código General Disciplinario y se derogan la Ley 734 de 2002 y algunas disposiciones de la Ley 1474 de 2011, relacionadas con el Derecho Disciplinario.”

[22] “Palabras del honorable Representante a la Cámara Carlos Édward Osorio Aguiar.

Con la venia de la Presidencia, hace uso de la palabra el honorable Representante a la Cámara Carlos Édward Osorio Aguiar, quien da lectura al informe para subsanar el vicio subsanable señalado por la Corte Constitucional al proyecto de ley número 55 de 2014 Senado, 195 de 2014 Cámara:

Señor Presidente, señor Presidente, muchas gracias, básicamente explicarle al honorable Senado de la República que producto de una sentencia de la honorable Corte Constitucional a propósito del Código Disciplinario a la Reforma a la Ley 734, se consideró por parte de la Corte que se había incurrido en algunos defectos de forma, no se había escuchado al Ministro en el trámite de objeciones; hace aproximadamente unos 15 días ustedes escucharon aquí al Ministro de Justicia se subsanó esa situación y también se hizo una referencia a un inciso de un artículo que había sido declarado inexecutable, que es el numeral 1 del artículo 55 y no había sido retirado del texto.

Una vez retirado del texto, el numeral 1 del artículo 55 y una vez escuchado al señor Ministro de Justicia se procedió a rehacer el texto que es el que en su momento este honorable Senado de la República y la Cámara de Representantes aprobó; así las cosas señor Presidente sin más consideraciones lo que se le propone al honorable Senado de la República es la posición del Senador Enríquez Maya en Senado y la mía en Cámara, es de darle aprobación subsanando así el defecto formal que fue advertido por la Corte, muchas gracias señor Presidente.

La Presidencia somete a consideración de la plenaria el informe para subsanar el vicio subsanable señalado por la Corte Constitucional al proyecto de ley número 55 de 2014 Senado, 195 de 2014 Cámara y, cerrada su discusión, esta le imparte su aprobación.

Aprobado 5 de junio de 2018” (Resalta la Sala)

[23] Cuaderno de pruebas, folio 256.

[24] Gaceta 644 de 2018. “Secretario General, Jorge Humberto Mantilla Serrano: Se

anuncian los siguientes proyectos para mañana 6 de junio a partir de las 2 de la tarde, se anuncian estos proyectos, o cuando se tramiten proyectos de ley o actos legislativos. (...)A todos los honorables Representantes. Subsecretaria General, Yolanda Duque Naranjo: Se anuncian los siguientes proyectos para la Sesión Plenaria del día miércoles 6 de junio del 2018, o para la siguiente sesión Plenaria en la cual se debatan proyectos de ley o actos legislativos.

Informe de texto rehecho, de conformidad con la Sentencia C - 284 del 1º de junio del 2016, y la Sentencia C -

704 del 29 de noviembre del 2017, de la Corte Constitucional; y los artículos 167 Constitucional y 199 de la Ley 5ª del 1992. Proyecto de ley número 195 de 2014 Cámara, 55 de 2014 Senado”

[25] Gaceta 645 de 2018: Dirección de la Presidencia, Lina María Barrera Rueda: Sírvase leer el informe de conciliación. Jefe Sección de Relatoría, Raúl Enrique Ávila Hernández: Dice así el informe, señora Presidenta,

texto rehecho al Proyecto de ley número 55 2014 Senado, 195 de 2014 Cámara. (...) Dirección de la Presidencia, Lina María Barrera Rueda: En consideración el informe de texto rehecho anuncio que va a cerrarse, queda cerrado ¿Aprueba la plenaria de la Cámara? Subsecretaria General, Yolanda Duque Naranjo: Ha sido aprobado señora Presidente.” (Resaltado propio)

[26] Cuaderno de pruebas, folio 238.

[27] Sentencia C-1040 de 2007, C-856 de 2009, C-634 de 2015 y C-202 de 2016, entre otras.

[28] Constitución Política, artículo 167, inciso 4º.

[29] Constitución Política, artículo 167, inciso 4º.

[30] En este oficio se resaltó la decisión de la Sala Plena consistente en declarar el incumplimiento del requisito sobre la participación previa del Ministro del Ramo en el proceso para rehacer e integrar el Proyecto de Ley

[31] Folio 5, Cuaderno Pruebas.

[32] Constitución Política, art. 157, numeral 1º

[33] Constitución Política, art. 160

[34] Constitución Política, art. 157, numerales 2º y 3º.

[36] Ver Sentencias C-586 de 2009, C-656 de 2015 y C-202 de 2016, entre otras.

[37] Sentencia C-202 de 2016: “(1) consideración literal, según la cual el artículo 162 de la Constitución no distingue entre proyectos objetados y no objetados, sino que se refiere a los proyectos en términos generales. Además, conforme a lo dispuesto en el artículo 167 ibídem el proyecto objetado “volverá a segundo debate”, de donde se concluye que la insistencia de las cámaras hace parte del procedimiento legislativo. (2) Consideración lógica, en virtud de la cual no existe contradicción entre los artículos 167 y 162 de la Carta en razón a que los preceptos específicos sobre objeciones no establecen ningún plazo especial para que las cámaras insistan, y ese silencio de regulación especial debe interpretarse en el sentido que el legislador y el Constituyente quisieron que ese punto se rigiera por la normatividad general. (3) Interpretación sistemática, según la cual las discrepancias respecto a los proyectos de ley entre la Ramas Legislativa y Ejecutiva deben realizarse de manera ágil, y si se aceptara la tesis de que el Congreso puede tomarse todas las legislaturas que estime convenientes para pronunciarse sobre las objeciones, se afecta el sistema de frenos y contrapesos, en cuanto al Presidente de la República sí se le establece un plazo perentorio para que pueda hacer uso de su facultad de objetar. (4) Interpretación finalística, en atención a que se racionaliza el trámite legislativo y se permite una más adecuada formación de la voluntad democrática. Además, sería absurdo que el Congreso dispusiera de dos legislaturas para aprobar integralmente un proyecto de ley, pero para terminar de aprobarlo cuando es objetado, pueda dejar pasar indefinidas legislaturas”. Igualmente ver Sentencias C-433 de 2004, C-656 de 2015.

[38] Sentencia C-623 de 2007

[39] Reiteradas en las Sentencias C-469 de 2009, C-729 de 2015

[40] Línea jurisprudencial sentada desde las Sentencias C-068 y C-069 de 2004, reiterada

en C-469 de 2009, C-729 de 2015 y otras.

[41] Sentencias C-433 de 2004, C-656 de 2015.

[42] Sentencia C-068 de 2004, reiterada en C-656 de 2015.

[43] Legislatura, Primer periodo: 20 de julio a 16 de diciembre de 2016; Segundo periodo: 16 de marzo a 20 de junio de 2017.

[44] Constitución Política: “ARTICULO 138. El Congreso, por derecho propio, se reunirá en sesiones ordinarias, durante dos períodos por año, que constituirán una sola legislatura. El primer período de sesiones comenzará el 20 de julio y terminará el 16 de diciembre; el segundo el 16 de marzo y concluirá el 20 de junio.

Si por cualquier causa no pudiere reunirse en las fechas indicadas, lo hará tan pronto como fuere posible, dentro de los períodos respectivos.

También se reunirá el Congreso en sesiones extraordinarias, por convocatoria del Gobierno y durante el tiempo que éste señale.

En el curso de ellas sólo podrá ocuparse en los asuntos que el Gobierno someta a su consideración, sin perjuicio de la función de control político que le es propia, la cual podrá ejercer en todo tiempo”.

[45] Esta precisión se ha realizado por la Corte Constitucional, entre otras, en las Sentencias C-987 de 2004 y C-856 de 2009, entre otros.

[46] Ver C-856 de 2009, C-729 de 2015.

[47] Auto 008ª de 2004.

[48] Auto 008ª de 2004.

[49] Auto 309 de 2001.

[50] Sainz Moreno, Técnica legislativa, Madrid, Civitas, 1995. Cita en C-856 de 2009.

[51] C-856 de 2009.

[52] Auto 168 de 2007. “Cuando, como en el caso presente, la disposición normativa resultante del proceso de reformulación del proyecto de ley, carece de sentido alguno, no es dable emitir un pronunciamiento de fondo, en tanto no existen los presupuestos mínimos para el diálogo interinstitucional propio de las objeciones presidenciales.”

[53] constituye falta gravísima “1. Dar lugar a la configuración del silencio administrativo positivo, siempre y cuando con dicha conducta se cause un perjuicio a los intereses de la administración o entidad, dependencia o similares, con la que se tenga relación por el cargo, función o servicio” (Texto en negrilla modificado por el Congreso).

[54] Sentencia C-704 de 2017: De acuerdo con la Sentencia C-704 de 2017, cuando la Corte encuentra fundadas las objeciones presidenciales caben diversas posibilidades: a) que se declare la inexequibilidad de la disposición objetada; b) que se declare la inexequibilidad parcial de la disposición objetada, en los términos de la parte motiva; o c) que se declaren fundadas las objeciones, pero sin declarar la inexequibilidad de lo objetado y con orden de adecuación.

En el primer caso, es decir, cuando de conformidad con el inciso 4º del artículo 167 de la Constitución, la Corte encuentra fundada la objeción presidencial respecto de una disposición y, en razón de ello, la declara inexecutable, el Congreso carece de competencia para reproducirla, modificarla o condicionarla, dentro del mismo trámite y, por consiguiente, debe supeditarse a eliminar la norma. Sin embargo, ello no implica que el legislativo pierda competencia para regular el contenido normativo de que se trate la disposición mediante un procedimiento legislativo ordinario, teniendo en cuenta el dictamen de la Corte. Es decir, si el Congreso estima pertinente legislar sobre la norma declarada inexecutable, siguiendo la sentencia de la Corporación, deberá hacerlo mediante un trámite legislativo independiente.

[55] Ley 734 de 2002, artículo 48, numeral 48: “Consumir, en el sitio de trabajo o en lugares públicos, sustancias prohibidas que produzcan dependencia física o síquica, asistir al trabajo en tres o más ocasiones en estado de embriaguez o bajo el efecto de estupefacientes.

Cuando la conducta no fuere reiterada conforme a la modalidad señalada, será calificada como grave”.

[56] C-252 de 2003, reiterada en C-284 de 2016.

[57] C-252 de 2003, reiterada en C-284 de 2016.

[58] Acto Legislativo 02 de 2009. Artículo 1°. El artículo 49 de la Constitución Política quedará así:

“La atención de la salud y el saneamiento ambiental son servicios públicos a cargo del Estado. Se garantiza a todas las personas el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud.

Corresponde al Estado organizar, dirigir y reglamentar la prestación de servicios de salud a los habitantes y de saneamiento ambiental conforme a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad. También, establecer las políticas para la prestación de servicios de salud por entidades privadas, y ejercer su vigilancia y control. Así mismo, establecer las competencias de la Nación, las entidades territoriales y los particulares y determinar los aportes a su cargo en los términos y condiciones señalados en la ley.

Los servicios de salud se organizarán en forma descentralizada, por niveles de atención y con participación de la comunidad.

La ley señalará los términos en los cuales la atención básica para todos los habitantes será gratuita y obligatoria.

Toda persona tiene el deber de procurar el cuidado integral de su salud y de su comunidad.

El porte y el consumo de sustancias estupefacientes o sicotrópicas está prohibido, salvo prescripción médica. Con fines preventivos y rehabilitadores la ley establecerá medidas y tratamientos administrativos de orden pedagógico, profiláctico o terapéutico para las personas que consuman dichas sustancias. El sometimiento a esas medidas y tratamientos requiere el consentimiento informado del adicto.

Así mismo el Estado dedicará especial atención al enfermo dependiente o adicto y a su familia para fortalecerla en valores y principios que contribuyan a prevenir comportamientos que afecten el cuidado integral de la salud de las personas y, por

consiguiente, de la comunidad, y desarrollará en forma permanente campañas de prevención contra el consumo de drogas o sustancias estupefacientes y en favor de la recuperación de los adictos.

Artículo 2°. El presente acto legislativo rige a partir de su promulgación.

[59] Ley 678 de 2001, artículo 8º: “En un plazo no superior a los seis (6) meses siguientes al pago total o al pago de la última cuota efectuado por la entidad pública, deberá ejercitar la acción de repetición la persona jurídica de derecho público directamente perjudicada con el pago de una suma de dinero como consecuencia de una condena, conciliación o cualquier otra forma de solución de un conflicto permitida por la ley”.