

Sentencia C-704/17

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

OBJECIONES GUBERNAMENTALES-Procedimiento

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE OBJECION GUBERNAMENTAL-Alcance respecto de texto rehecho e integrado por el Congreso/RATIO DECIDENDI DE SENTENCIA DE OBJECION GUBERNAMENTAL-Límite a la labor de rehacer e integrar un proyecto de ley por el Congreso

Esta Corporación, en el estudio de las objeciones gubernamentales presentadas por inconstitucionalidad, puede determinar la exequibilidad, inexecuibilidad o inexecuibilidad parcial del proyecto de ley en discusión. En caso de que se declare su exequibilidad, el fallo obliga al Presidente a sancionar la ley y a promulgarla, pero si se declara su inexecuibilidad se archivará el proyecto. En el evento de que se declare su inexecuibilidad parcial, así se indicará a la Cámara en que tuvo origen el proyecto para que, oído el Ministro del ramo, rehaga e integre las disposiciones afectadas en términos concordantes con la Sentencia de la Corte.

CONTROL CONSTITUCIONAL DE OBJECIONES GUBERNAMENTALES-Análisis formal y material

Una vez cumplido el procedimiento legislativo, el Congreso debe enviar nuevamente a esta Corporación el texto rehecho, para que esta profiera un fallo definitivo. En el nuevo análisis constitucional se debe considerar, por un lado, el procedimiento legislativo y, por otro, determinar si las disposiciones rehechas e integradas se ajustan a los lineamientos señalados en la providencia proferida. Sin embargo, este análisis material se realiza una vez se constata que el procedimiento legislativo se desarrolló acorde con la Constitución Política y los lineamientos jurisprudenciales de este Tribunal.

CONGRESO DE LA REPUBLICA-Alcance de las facultades de rehacer e integrar proyecto de ley declarado parcialmente inconstitucional/CONGRESO DE LA REPUBLICA EN PROYECTO DE LEY REHECHO E INTEGRADO-Carencia de competencia para reproducir, modificar o condicionar dentro del mismo trámite una norma declarada inexecutable

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.

PROYECTO DE LEY-Existencia, validez, vigencia, eficacia y promulgación

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”

Magistrado Sustanciador:

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Bogotá D. C., veintinueve (29) de noviembre de dos mil diecisiete (2017)

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

y en otros por inconveniencia. 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.

“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. Falta relacionada 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 no proporcionadas ni adecuadas, en contradicción con el principio y derecho fundamental constitucional a la igualdad (artículo 13 Superior). Se precisó que las disposiciones objetadas son de “naturaleza estrictamente administrativa”, que 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. Por consiguiente, el Ejecutivo solicitó la eliminación de estas disposiciones del Proyecto de Ley “(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”.

.

3. En el estudio de las objeciones gubernamentales presentadas contra el Proyecto de Ley, la Corte Constitucional, a través de 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 2º, 7º y 11 del artículo 55, 4º del artículo 56 y 6º, 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 3º del artículo 55 del mismo proyecto de ley. En consecuencia, declarar 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.

Cuarto.- Declarar FUNDADA la SEGUNDA objeción por inconstitucionalidad formulada por el Gobierno Nacional en relación con los numerales 1º del artículo 55 y 1º 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” (Subrayas fuera de texto).

4. En cumplimiento de lo ordenado en el numeral 5º de esa Sentencia, la Secretaría General de esta Corporación, por medio de oficio del 9 de junio de 2016 Cuaderno 2, folio 22.

, remitió al Presidente del Senado de la República copia del fallo, así como el original del expediente legislativo, que en su momento fue enviado a la Corte, con el fin de que, una vez oído el Ministro del ramo, procediera a rehacer e integrar las disposiciones afectadas en términos concordantes con la providencia.

El 16 de noviembre de 2016, el Secretario General del Senado envió de regreso a la Corte el referido expediente, junto con algunos elementos probatorios que darían cuenta del trámite adelantado en acatamiento de la Sentencia C-284 de 2016. Sin embargo, no fue allegada la totalidad de los documentos necesarios para adoptar una decisión de fondo. Para obtenerlos se hizo necesario realizar diferentes requerimientos a los Presidentes y Secretarios Generales del Senado de la República y de la Cámara de representantes mediante Autos del 22 Se requirió al Senado y a la Cámara de Representantes que allegara a esta Corporación (i) un informe acerca de la actuación legislativa por la cual se procedió a rehacer el texto del proyecto de ley; (ii) que comunique qué participación tuvo en el procedimiento el Ministro del ramo; (iii) que realice el envío de las actas correspondientes a las sesiones en las que se hubiere aprobado el informe, en las que se hizo el anuncio previo y aquellas en las que hubiere intervenido el Ministro del ramo.

y 30 de noviembre de 2016 Por medio del Auto 569 del 30 de noviembre de 2016, la Sala Plena de la Corte Constitucional decidió (i) abstenerse de decidir acerca del trámite cumplido en ejecución de la Sentencia C-284 de 2016 con respecto a las objeciones gubernamentales, hasta tanto no se cumplan los presupuestos constitucionales y legales requeridos para hacerlo; (ii) ordenar que por Secretaría General de esta Corporación se ponga el presente auto en conocimiento de los Presidentes del Senado de la República y de la Cámara de Representantes, con el fin de que, dentro de los 2 días hábiles siguientes a aquel en que las

actas requeridas se encuentren disponibles, sean enviadas a esta Corte las Gacetas del Congreso en que hubieren sido publicadas, así como la demás información requerida, para poder determinar, con base en las pruebas pertinentes, si la integración y refactura de las disposiciones afectadas de inconstitucionalidad cumplió con el procedimiento establecido, y atendió el contenido de la referida Sentencia; (iii) apremiar a los Secretarios Generales del Senado de la República y la Cámara de Representantes para que acopien todos los documentos requeridos y dispongan que sean inmediatamente enviados a esta Corporación; por último, se dispuso que “una vez el Magistrado sustanciador verifique que las anteriores pruebas han sido adecuadamente aportadas, continuará el trámite de las objeciones presidenciales al proyecto de ley de la referencia”.

, del 29 de marzo de 2017 Se apremió, nuevamente, al Senado y a la Cámara de Representantes para el envío de (i) un informe completo y cronológico del trámite legislativo y las certificaciones sobre las modificaciones realizadas respecto del numeral 3º del artículo 55 del Proyecto de Ley de la referencia, respecto del cual se declaró parcialmente fundada la objeción de inconstitucional mediante la Sentencia C-284 de 2016; (ii) certificaciones, actas y gacetas del Congreso en las que conste el anuncio y la votación nominal y pública del texto rehecho; (iii) certificación, acta y gaceta en las que conste la intervención del Ministro del Ramo.

y del 22 de septiembre de 2017 Se apremió, una vez más, al Senado y a la Cámara de Representantes, entre otros, para el envío de (i) un informe completo y cronológico del trámite legislativo, particularmente, se requirió el envío de constancias y certificaciones que dieran cuenta de (a) la designación de la Comisión Accidental para rehacer e integrar el proyecto de ley; (b) de la radicación del primer y segundo texto rehecho en la Cámara de Representantes. Así como los demás documentos que considere pertinentes para que esta Corporación pueda decidir de fondo en el presente asunto; (ii) un informe en el que se especifique la Gaceta con número de página en la cual se registraron (a) los errores de transcripción encontrados en el primer proyecto de ley rehecho; (b) la justificación para integrar en el texto rehecho del proyecto de Ley el numeral 1º del artículo 55, declarado inexecutable por medio de la Sentencia C-284 de 2016; (iii) al Senado de la República se le apremió para que se sirva remitir a esta Corporación copia de las Gacetas del Congreso en las que conste el anuncio y la votación del proyecto rehecho; a la Cámara de representantes se le requirió para que certifique (a) el número de representantes que asistió el 2 de

noviembre de 2016 a la votación del texto rehecho del Proyecto de Ley en comento; (b) la aprobación en la Cámara de Representantes por las mayorías requeridas de conformidad con la Ley 5ª de 1992 y, por ende, el tipo de mayorías a través del cual fue aprobado.

. Mediante el Auto 569 del 30 de noviembre de 2016, la Sala Plena de esta Corporación decidió “abstenerse de decidir acerca del trámite cumplido en ejecución de la Sentencia C-284 de 2016 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 presidenciales al proyecto de ley de la referencia”.

El 23 y 30 de octubre de 2017, se recibieron en la Secretaría General de la Corporación las últimas pruebas faltantes remitidas por la Cámara de Representantes y el Senado de la República, respectivamente, con las cuales se complementó el acervo requerido para realizar el análisis constitucional correspondiente y adoptar una decisión de fondo.

El fundamento de su pretensión lo centró en los siguientes argumentos: (i) en el Proyecto de Ley se previó un período de implementación y de transición para el efectivo funcionamiento del estatuto, conforme se evidencia en la fecha de “presentación del proyecto (6 de agosto de 2014) y la fecha formalmente prevista para la entrada en vigencia del Código General Disciplinario (1º de enero de 2017)”; (ii) el tiempo que ha transcurrido desde la aprobación inicial del Proyecto hasta el momento, implica negar la opción de preparar a las instituciones para la transición; particularmente, generaría inconvenientes económicos y logísticos por la nueva estructura orgánica y tecnológica que exige la aplicación de la norma y la correcta capacitación de los funcionarios; (iii) elementos estos de los cuales depende la garantía de la seguridad jurídica, la institucionalidad, la eficacia de la sanción disciplinaria, los principios de la función y administración pública y la garantía del derecho fundamental al debido proceso.

En concordancia con esta solicitud, 144 Personeros de Colombia, por medio de oficio allegado a esta Corporación el 26 de enero de 2017, solicitaron consagrar un régimen de transición de “al menos” un año para la vigencia del nuevo Código Disciplinario Único. Lo anterior, puesto que, según afirman, en la actualidad existe debilidad en la infraestructura, planta física, tecnológica, administrativa y presupuestal de las Personerías, situación que les impediría financiar las exigencias de la nueva norma al imponer el sistema de oralidad.

II. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

1. Competencia

Esta Corporación es competente para conocer el presente asunto, de acuerdo con lo establecido en los artículos 167 y 241 numeral 8º de la Constitución Política, y 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 e integró 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 inciso 4º del artículo 167 de la Constitución Política, y la Sentencia C-284 de 2016, que decidió sobre las objeciones gubernamentales.

Para cumplir con este objetivo, la Sala asumirá el estudio constitucional del procedimiento legislativo para rehacer e integrar las normas afectadas con la Sentencia C-284 de 2016. En caso de que se constate cumplido este procedimiento de acuerdo con lo determinado en el inciso 4º del artículo 167 Superior, se analizará la exequibilidad material de estas normas. Finalmente, dado que el inciso 2º del artículo 265 del Proyecto de Ley prevé que algunas normas relativas al procedimiento entrarían a regir a partir del 1º de enero de 2017 Proyecto de Ley, artículo 265:

“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 3°, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 55, 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 a regir a partir del 1º de enero de 2017.”
(Resaltado propio)

, la Sala se pronunciará respecto de la entrada en vigor de estas disposiciones.

Resulta necesario advertir que, conforme al artículo 167 Superior y el precedente de esta Corporación En este sentido, ver Sentencias C-045 de 2001 y C-987 de 2004, entre otras.

, los efectos del presente fallo se restringen al examen de las normas objetadas por el Ejecutivo, cuya constitucionalidad fue analizada y decidida en la Sentencia C-284 de 2016. Por consiguiente, conviene aclarar que 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 pero por cargos de constitucionalidad diferentes a los examinados en el mencionado fallo.

3. Estudio constitucional del procedimiento legislativo relacionado con la discusión y aprobación del texto rehecho e integrado del Proyecto de Ley

La Constitución Política consagra en el Título VI, sobre la Rama Legislativa, Capítulo III, el procedimiento legislativo de las leyes en el Congreso de la República. Según el artículo 154 Constitucional, perteneciente a este acápite, las leyes tienen origen en cualquiera de las Cámaras del órgano legislativo. El procedimiento que debe surtirse para que un proyecto pueda ser ley, conforme al artículo 157 Superior, comprende los siguientes requisitos: “1. Haber sido publicado oficialmente por el Congreso, antes de darle curso en la comisión

respectiva. 2. Haber sido aprobado en primer debate en la correspondiente comisión permanente de cada Cámara (...). 3. Haber sido aprobado en cada Cámara en segundo debate; 4. Haber obtenido la sanción del Gobierno”.

Respecto de la sanción presidencial, el artículo 165 Superior especifica 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” Corte Suprema de Justicia, Sala Plena. Sentencia de 25 de mayo de 1981, M. P.: Humberto Mesa González. Cita en C-932 de 2006.

. Como consecuencia de este estudio, pueden presentarse dos situaciones, la primera que el Ejecutivo se encuentre de acuerdo con el proyecto 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 las cámaras a segundo debate” 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.

.

Las objeciones gubernamentales, de acuerdo con el artículo 167 Superior, pueden presentarse por inconveniencia o inconstitucionalidad. En el primer caso, el proyecto debe ser reconsiderado por el Congreso y, una vez aprobado por la mitad más uno de los miembros de una y otra Cámara, el Ejecutivo lo debe sancionar. Sin embargo, cuando las objeciones son por inconstitucionalidad y si, después de ser reconsideradas, las Cámaras insisten en el proyecto o en las normas objetadas, estas deben pasar a revisión de la Corte Constitucional para que determine si las objeciones presidenciales por inconstitucionalidad se encuentran fundadas.

Esta Corporación, en el estudio de las objeciones gubernamentales presentadas por inconstitucionalidad, puede determinar la exequibilidad, inexecuibilidad o inexecuibilidad parcial del proyecto de ley en discusión. En caso de que se declare su exequibilidad, el fallo obliga al Presidente a sancionar la ley y a promulgarla Constitución Política, artículo 167, Ley 5ª de 1992, artículo 199.

, pero si se declara su inexecuibilidad se archivará el proyecto Constitución Política, artículo 167, Ley 5ª de 1992, artículo 199.

. En el evento de que se declare su inexecuibilidad parcial, así se indicará a la Cámara en que tuvo origen el proyecto para que, oído el Ministro del ramo, rehaga e integre las disposiciones afectadas en términos concordantes con la Sentencia de la Corte.

En este último evento, una vez cumplido el procedimiento legislativo, el Congreso debe enviar nuevamente a esta Corporación el texto rehecho, para que esta profiera un fallo definitivo. En el nuevo análisis constitucional se debe considerar, por un lado, el procedimiento legislativo y, por otro, determinar si las disposiciones rehechas e integradas se ajustan a los lineamientos señalados en la providencia proferida. Sin embargo, este análisis material se realiza una vez se constata que el procedimiento legislativo se desarrolló acorde con la Constitución Política y los lineamientos jurisprudenciales de este Tribunal.

En cuanto al procedimiento legislativo, la Corte Constitucional ha centrado su control judicial, especialmente, en los siguientes requisitos Sentencia C-1040 de 2007, C-634 de 2015 y C-202 de 2016, entre otras.

: (i) la Cámara donde 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 e integrar las disposiciones afectadas, se debe oír al Ministro del ramo; (iii) el nuevo texto debe ser publicado Constitución Política, art. 157, numeral 1º

, anunciado Constitución Política, art. 160

y aprobado C-656 de 2015.

; y (iv) el proyecto no debe ser considerado en más de dos legislaturas Constitución Política, artículo 162.

.

3.1. El trámite legislativo del proyecto rehecho

Después de proferida la Sentencia C-284 de 2016 la Secretaría General de esta Corporación remitió, el 9 de junio de 2016, al Presidente del Senado de la República, Cámara en la que tuvo origen el proyecto objetado, copia de esta decisión y el original del expediente legislativo, que en su momento había sido enviado a la Corte. Lo anterior para que se surtiera el procedimiento legislativo correspondiente.

para rehacer e integrar el texto mediante oficio del 13 de junio de 2016. Igualmente, citó al Ministro del ramo, inicialmente al Ministerio de Justicia y del Derecho, quien advirtió, por medio de oficio del 16 de agosto de 2016, que:

“Revisado el escrito de objeciones, se observa que el mismo fue suscrito por el Presidente de la República y la Directora del Departamento Administrativo de la Función Pública, quien en este caso sería “el Ministro del ramo” dado que dicho Departamento Administrativo es el organismo rector en materia Disciplinaria, por ser un tema laboral de los servidores públicos. Por esta razón será dicha directora quien hará gobierno (sic) con el Presidente al sancionar la ley que resultará de este proyecto”.

Por consiguiente, con el fin de cumplir lo dispuesto en el inciso 4º del artículo 167 Superior, quien rindió el correspondiente concepto fue el Departamento Administrativo de la Función Pública Directora del Departamento Administrativo de la Función Pública, Liliana Caballero Duran.

.

El informe preparado por la Comisión Accidental para rehacer e integrar el texto del proyecto de ley, así como el texto rehecho fueron publicados en las Gacetas 665 del 25 de agosto de 2016, Senado, y 733 del 12 de septiembre de 2016, Cámara "INFORME DE OBJECCIÓN AL PROYECTO DE LEY 55 DE 2014 SENADO, 195 DE 2014 CÁMARA

(...)

Antecedentes

(...)

Teniendo en cuenta la decisión de la Corte Constitucional en la Sentencia C-284 de 2016, el presente informe abordará los siguientes aspectos:

1. Ajustará el texto de aquellos artículos respecto de los cuales la Corte Constitucional declaró fundadas las objeciones presentadas por el Gobierno nacional.
2. Atendiendo la sentencia mencionada y lo decidido por el Congreso acerca de las objeciones presidenciales, se presenta el texto completo del Código General Disciplinario indicando las respectivas modificaciones.
3. Lo pertinente del Acto Legislativo número 02 de 2015 y las Sentencias C-285 de 2016 y C-373 de 2016 de la Corte Constitucional.

1. AJUSTES DEL TEXTO DE AQUELLOS ARTÍCULOS RESPECTO DE LOS CUALES LA CORTE CONSTITUCIONAL DECLARÓ FUNDADAS LAS OBJECIONES PRESENTADAS POR EL GOBIERNO NACIONAL.

1.1 En cuanto al numeral 3 del artículo 55 del referido proyecto

Esta norma hace parte del texto conciliado por el Congreso de la República, el cual fue examinado por la Corte Constitucional. Tiene la siguiente redacción:

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.

(Resaltado en negrilla fuera de texto).

La Corte Constitucional, luego de revisar la Sentencia C-252 de 2003, encontró que el precepto normativo contenido en la Ley 734 de 2002 (numeral 48 del artículo 48) y que ahora el nuevo Código General Disciplinario reproduce era constitucional, muy a pesar de la expedición del acto legislativo que adicionó el artículo 49 de la Constitución Política de Colombia y de las Sentencias C-574 de 2011, C-882 de 2011 y la C-491 de 2012, reafirma que resulta conforme a la Constitución sancionar como falta gravísima el consumo de sustancias prohibidas en el lugar de trabajo o el hecho de acudir a este bajo los efectos de tales sustancias o en estado de embriaguez, por los efectos que ello necesariamente ocasiona en el cumplimiento de las funciones de tal servidor público.

Sin embargo, la Corte Constitucional estimó desproporcionado imponer la misma sanción por el simple consumo de tales sustancias en un lugar público, en los casos en que ello no incida en el correcto ejercicio de tales funciones públicas. Por ello y en palabras de la Corte, como la norma aprobada por el Congreso y posteriormente objetada omite cualquier precisión en tal sentido, con lo cual podría ser sancionado como falta gravísima el consumo de sustancias prohibidas en lugares públicos, aun cuando ello no genere impacto alguno en el servicio público, la alta corporación procedió a declarar fundada la objeción respecto de la frase ¿o en lugares públicos? contenida en el numeral 3 del artículo 55 del proyecto.

Para dar cumplimiento a lo decidido por la Corte Constitucional, en este informe se propone

lo siguiente:

Excluir del numeral 3 del artículo 55 del proyecto la expresión ¿o en lugares públicos ¿; y, en consecuencia, el artículo 55 numeral 3 del proyecto quedará así:

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.

1.2 En relación con los numerales 1 del artículo 55 y 1 del artículo 58 del proyecto

El numeral 1 del artículo 55 del proyecto dispone:

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

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

(¿)

El numeral 1 del artículo 58 del proyecto preceptúa:

Artículo 58. Falta relacionada 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.

La Corte señaló que esta figura no podía en todos los casos considerarse como algo negativo o perjudicial a los intereses de la administración, pues en algunas situaciones dicha figura es utilizada como mecanismo de eficiencia administrativa, lo cual evitaba el desgaste de dar respuestas individuales a solicitudes que sin duda serían aprobadas por la administración, hipótesis en la cual no podría considerarse falta alguna por parte del funcionario responsable.

Por lo tanto, para dar cumplimiento a lo ordenado por la Corte Constitucional, en este informe se propone eliminar el numeral 1 del artículo 55, el cual quedará así:

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

1. Violar la reserva de la investigación y de las demás actuaciones sometidas a la misma restricción.

2. 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.

(...)

Respecto de la nueva falta establecida en el numeral 1 del artículo 58 del proyecto, la Corte encontró que esta resultaba desproporcionada por tres razones principales:

a) Por indeterminación parcial, por cuanto no aparecía claramente previsto en alguna norma legal cuál era el término con que cuenta el Comité de Conciliación para tomar una decisión sobre la procedencia de esta acción;

b) Por indeterminación, por cuanto tampoco se sabría contra quiénes en concreto debería proceder esta sanción, pues podría concluirse que esta norma afectaría a todos los miembros del respectivo Comité de Conciliación. Además, en este evento, la Corte dijo que la sanción podría resultar desproporcionada e injusta frente a algunos de ellos, dependiendo 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 en un determinado caso, y a quién sean ellas atribuibles;

c) Por lo excesivo de la sanción al imponerse esta sanción, pues a juicio de la Corte lo determinante era la sanción disciplinaria por el hecho de no presentarse oportunamente la correspondiente demanda. De esa manera, la Corte encontró que no resultaba necesario sancionar de manera separada la inacción del Comité de Conciliación.

Así las cosas, como han sido varios los reparos que encontró la Corte, el informe propone eliminar el numeral 1 del artículo y entonces el numeral 2 pasa a ser artículo 58:

¿Artículo 58. Falta relacionada con la acción de repetición. No instaurarse en forma oportuna

por parte del Representante Legal de la entidad, en el evento de proceder, la acción de repetición contra el funcionario, ex funcionario o particular en ejercicio de funciones públicas cuya conducta haya generado conciliación o condena de responsabilidad contra el Estado.

(...).

A continuación, en el informe”.

. De conformidad con el informe, para acatar la Sentencia C-284 de 2016 se propuso eliminar el numeral 1º del artículo 55 y el 1º del artículo 58 del Proyecto, por haber sido declarados inconstitucionales mediante esta providencia. Igualmente, dispuso eliminar la expresión “o en lugares públicos” del numeral 3º del artículo 55, expresión declarada parcialmente inexecutable por esta Corporación.

En consecuencia, en el texto rehecho, “texto reajustado del proyecto de ley”, las disposiciones objeto de control de constitucionalidad fueron redactadas de la siguiente manera:

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

1. Violar la reserva de la investigación y de las demás actuaciones sometidas a la misma restricción.

2. 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.

(...)

Artículo 58. Falta relacionada con la acción de repetición. No 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.

(...)”.

Después de publicado el informe y el texto rehecho, el Departamento Administrativo de la Función Pública, para dar cumplimiento al inciso 4º del artículo 167 Constitucional, presentó concepto escrito el 6 de septiembre de 2016.

Esta entidad manifestó que “(r)evísado el proyecto remitido para estudio encontramos que fue acogida la objeción y ajustado el texto de los artículos 55 sobre Faltas relacionadas con el servicio o la función pública y 58 sobre Faltas relacionadas con la acción de repetición”
Concepto del Departamento Administrativo de la Función Pública: “(...) 2. Segunda objeción relacionada con apartes de los artículos 55, 56, 57 y 58 del proyecto, a propósito de la calificación de algunas conductas como faltas gravísimas

En el acápite de faltas gravísimas, el Gobierno nacional objetó por inconstitucionalidad los artículos 55 sobre faltas relacionadas con el servicio o la función pública (numerales 1, 2, 3, 7 y 11); 56 sobre faltas relacionadas con el régimen de incompatibilidades, inhabilidades (numeral 4); 57 sobre faltas relacionadas con la hacienda pública (numerales 6, 10 y 13) y 58 sobre Faltas relacionadas con la acción de repetición (numeral 1), por ser contrarios tales preceptos al principio de proporcionalidad, en la medida en que siendo estas faltas de naturaleza administrativa se equiparan en su sanción a infracciones al derecho internacional humanitario y a las faltas contra la libertad personal, amén de que, en algunos casos, las faltas censuradas por el Gobierno no revisten en realidad el carácter de falta disciplinaria.

La Comisión Accidental considera que la Comisión es Infundada.

La Corte Constitucional en Sentencia C-284 de 2016 declara infundada la objeción 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, declara la constitucionalidad de las mismas en relación con los aspectos analizados; declara parcialmente infundada la objeción por inconstitucionalidad en relación con el numeral 3 del artículo 55 del mismo proyecto de ley.

En consecuencia, declara 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. Declara Fundada la objeción en relación con los numerales 1 del artículo 55 y 1 del artículo 58 del mismo proyecto de ley, y por lo tanto, declara la inconstitucionalidad de tales disposiciones.

Revisado el proyecto remitido para estudio encontramos que fue acogida la objeción y ajustado el texto de los artículos 55 sobre Faltas relacionadas con el servicio o la función pública y 58 sobre Faltas relacionadas con la acción de repetición. (...). ”.

. Este concepto consta en las Gacetas 733 del 12 de septiembre de 2016, Cámara, y 1087 del 5 de diciembre de 2016, Senado.

Así, en el Senado de la República la votación del informe de la Comisión Accidental del texto rehecho fue anunciado el 6 de septiembre de 2016 y aprobado el 7 de septiembre siguiente, con votación de 55 Senadores en favor y 3 en contra, para un total de 58 votos. Lo anterior, según Actas de Plenaria 16 y 17, registradas en las Gacetas del Congreso 1086 y 1087 de 2016.

A continuación, el 8 de septiembre de 2016, el Senado de la República remitió a la Cámara de Representantes el informe del texto rehecho para que fuese considerado. Sin embargo, la Comisión Accidental reportó errores en el informe publicado y en el texto rehecho, motivo

por el cual la Cámara de Representantes devolvió al Senado el 4 de octubre de 2016 estos documentos para su corrección.

La Comisión Accidental presentó un segundo informe y “texto rehecho definitivo” corregido, el cual fue publicado en las Gacetas del Congreso 898, Senado, y 927, Cámara, del 20 y 26 de octubre de 2016 “TEXTO REHECHO AL PROYECTO DE LEY 55 DE 2014 SENADO, 195 DE 2014 CÁMARA

(...)

Bogotá, D. C., octubre de 2016

(...)

Referencia: 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.

Respetado señor Presidente:

Como ponente del proyecto de la referencia, propuse al Senado un articulado que recoge lo pertinente del Acto Legislativo 02 de 2015 y las decisiones del Congreso y de la Corte Constitucional, con ocasión de las objeciones formuladas por el Gobierno nacional al mismo proyecto.

Pero en el texto ajustado no está la totalidad de estos artículos: 55, relacionado con el silencio administrativo positivo, 141, con la procedencia de la revocatoria directa, 251, sobre el término de la investigación disciplinaria y 253, acerca del reintegro del funcionario suspendido.

Los textos son los siguientes:

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.

2. Violar la reserva de la investigación y de las demás actuaciones sometidas a la misma restricción.

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. (...)

De otra parte, en atención a que la objeción del Gobierno al artículo 264 habría sido total, este no aparece en el proyecto de Código General Disciplinario, pero la objeción fue parcial y relativa solamente a la Defensoría del Pueblo.

En virtud de lo anterior, presento al Senado la siguiente

PROPOSICIÓN

Introducir en el proyecto de Código General Disciplinario, los artículos 55, número 1, 141, 251 y 253 atrás mencionados, adicionar al mismo el artículo 264 y acoger el texto integral adjunto” (Negrillas fuera de texto).

, respectivamente.

Específicamente, las normas que fueron objetadas y declaradas total o parcialmente inexecutable quedaron redactadas de la siguiente manera en el texto rehecho definitivo:

“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.

(...).

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.

(...)

Artículo 58. Falta relacionada con la acción de repetición. No 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” (Resaltado propio).

3.1.1. Trámite en el Senado de la República

En el Senado de la República, el primer y segundo informe fueron publicados en las Gaceta 655 del 25 de agosto y 898 del 20 de octubre de 2016. En esta última se publicó, el texto rehecho definitivo y corregido del Proyecto de Ley.

La votación para la aprobación del texto rehecho definitivo fue anunciada el 25 de octubre de 2016 y realizada el 26 de octubre siguiente, conforme consta en las Actas 28 y 29 de 2017, insertadas en las Gacetas del Congreso 44 y 45 de 2017 Cuaderno principal CD adjunto folio 338.

. De acuerdo con esta última, la votación se realizó de manera nominal y pública, votando 54 Senadores a favor y 2 en contra, para un total de 56 votos “Corrección de vicios subsanables en actos del Congreso, remitidos por la honorable Corte Constitucional

Informe texto rehecho corregido

Texto rehecho del Proyecto de ley número 55 de 2014 Senado, 195 de 2014 Cámara (...)

La Presidencia somete a consideración de la plenaria el informe corregido del texto rehecho de conformidad con la Sentencia C-284 de 2016 al Proyecto de ley número 55 de 2014 Senado, 195 de 2014 Cámara y, cerrada su discusión abre la votación e indica a la Secretaría abrir el registro electrónico para proceder en forma nominal.

La Presidencia cierra la votación, e indica a la Secretaría cerrar el registro electrónico e informar el resultado de la votación.

Por Secretaría se informa el siguiente resultado:

Por el Sí: 54

Por el No: 2

Total: 56 Votos

Votación nominal al informe del texto rehecho y corregido al Proyecto de ley número 55 de 2014 Senado, 195 de 2014 Cámara”.

A continuación, el Senado de la República puso en consideración de la Cámara de Representantes el texto rehecho corregido mediante oficio remisorio fechado el 26 de octubre de 2016.

3.1.2. Trámite en la Cámara de Representantes

En la Cámara de Representantes, el primer y segundo informe fueron publicados en las Gacetas 733 del 12 de septiembre y 927 del 26 de octubre de 2016, en esta última se publicó el texto rehecho definitivo y corregido del Proyecto de Ley.

La votación para la aprobación del texto rehecho fue anunciada el 1º de noviembre de 2016 y realizada el 2 de noviembre siguiente. Lo anterior, según consta en las Actas de Sesión Plenaria 176 y 177 de 2016, registradas en las Gacetas del Congreso 1127 y 1144 de 2016.

De acuerdo con esta última Gaceta y certificación emitida por la Cámara de Representantes el 19 de octubre de 2017, el texto rehecho corregido 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 1437 de 2011, según consta en el Acta de Plenaria No. 177 del día 2 de noviembre de 2017, a la cual se hicieron presentes ciento cincuenta y tres (153) H. Representantes a la Cámara” Cuaderno principal, folio 296, CD adjunto.

“Subsecretaria General Yolanda Duque Naranjo:

Informe de texto rehecho corregido de conformidad con la Sentencia C-284 del 1º de junio del 2016 de la Corte Constitucional y los artículos 167 constitucional y 199 de la Ley 5ª de 1992, Proyecto de ley número 0195 de 2014 Cámara, 055 de 2014 Senado acumulado con el Proyecto de ley número 050 de 2014 Senado, por medio de la cual se expide el Código General Disciplinario y se deroga la Ley 734 de 2002 y algunas disposiciones de la Ley 1474 de 2011 relacionadas con el derecho disciplinario publicación Gaceta del Congreso número 927 de 2016 comisionado el honorable Senador Eduardo Enríquez Maya aprobado en Plenaria de Senado en octubre 26 del 2016 y se anunció en noviembre 1º del 2016 (...).

Muy bien en consideración el informe del texto rehecho que ha sido leído, está en discusión anuncio que va a cerrarse, queda cerrado, ¿lo aprueba la Plenaria de la Cámara?

Secretario General Jorge Humberto Mantilla Serrano:

Ha sido aprobado señor Presidente.”

. (Negrillas fuera de texto).

3.2. Análisis constitucional del trámite legislativo del texto rehecho

El procedimiento legislativo que debe desarrollarse cuando la Corte Constitucional declara parcialmente inexecutable un proyecto de ley, se encuentra definido por el inciso 4º del artículo 167 de la Constitución Política en los siguientes términos:

“Si 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. Una vez cumplido este trámite, remitirá a la Corte el proyecto para fallo definitivo.” (Resaltado propio).

En concordancia con esta disposición, esta Corporación ha centrado su control constitucional, especialmente, en los siguientes requisitos Sentencia C-1040 de 2007, C-634 de 2015 y C-202 de 2016, entre otras.

: (i) la Cámara donde 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 e integrar las disposiciones afectadas, se debe oír al Ministro del ramo; (iii) el nuevo texto debe ser publicado Constitución Política, art. 157, numeral 1º

, anunciado Constitución Política, art. 160

y aprobado C-656 de 2015.

; y (iv) el proyecto no debe ser considerado en más de dos legislaturas Constitución Política, artículo 162.

.

El incumplimiento de uno de estos requisitos implica el desconocimiento del procedimiento legislativo y, en consecuencia, no resulta posible un fallo definitivo. La Sala constata que no se cumple con el procedimiento legislativo para rehacer e integrar el Proyecto de Ley, debido a que el Congreso no acató lo dispuesto en el inciso 4º del artículo 167 de la Constitución Política, en cuanto a la participación del Ministro del ramo antes de rehacer e integrar el proyecto. En efecto, la Corte evidencia que en el presente caso el servidor público que rindió concepto no fue el Ministro del ramo, sino la Directora del Departamento Administrativo de la Función Pública, quien, en criterio de la Corporación, carecía de competencia para realizar dicho pronunciamiento. No obstante que en ocasiones anteriores la Corte ha admitido que el Ministro del ramo delegue la manifestación de su concepto Ver Sentencia C-729 de 2015, entre otras.

, resulta necesario puntualizar que el perentorio mandato del inciso 4º del artículo 167 Superior busca que sea el jefe de la cartera respectiva el que se pronuncie sobre el proyecto objetado por el Gobierno y que, por esa vía, emita una opinión autorizada sobre el sentido del trámite que debe surtirse en el Congreso, para acomodarse a las objeciones en los términos del dictamen de la Corte.

Debido al incumplimiento de este requisito, esta Sala se abstendrá de realizar el análisis de los demás requisitos procedimentales, puesto que tal falencia implica per se el desconocimiento del trámite que el Congreso debía adelantar. Así entonces, este Tribunal declarará no cumplida la exigencia constitucional del inciso 4º del artículo 167 de la Constitución Política, para 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”. En consecuencia, una vez realizado el procedimiento legislativo, con sujeción estricta a la Constitución Política, el Congreso deberá remitirlo a esta Corporación para fallo definitivo.

No obstante lo anterior, la Sala procederá a realizar algunas precisiones que resultan relevantes para el estudio de constitucionalidad, en torno a las modificaciones realizadas por el Congreso sobre los artículos afectados por el fallo de la Corte, conforme se procede a continuación.

4. Texto rehecho al artículo 55, numeral 1º

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. El Congreso, al rehacer e integrar este enunciado normativo, estableció que 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).

Para avizorar los cambios realizados por el Congreso sobre la norma de la referencia se pone en consideración el siguiente cuadro Comparativo

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

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

(...)”.

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

(El texto resaltado fue adicionado por el Congreso).

En consideración de esta Sala, cuando la Corte encuentra fundadas las objeciones presidenciales caben diversas posibilidades: a) que se declare la inexecuibilidad de la disposición objetada; b) que se declare la inexecuibilidad parcial de la disposición objetada, en los términos de la parte motiva; o c) que se declaren fundadas las objeciones, pero sin declarar la inexecuibilidad 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 inexecuible, 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 inexecuible, siguiendo la sentencia de la Corporación, deberá hacerlo mediante un trámite legislativo independiente.

El numeral 1º del artículo 55 del Proyecto de Ley fue declarado inexecutable en su totalidad mediante la Sentencia C-284 de 2016 y, a pesar de ello, esta disposición fue reintegrada al Proyecto de Ley con adiciones de carácter condicional. En consecuencia, la Sala reiterará su inexecutableidad, puesto que el Congreso carecía de competencia para reintegrarla con modificaciones o condicionamientos y solo podía suprimirla.

5. Texto rehecho al artículo 55, numeral 3º, y 58, numeral 1º

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”. 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”.

El Congreso para rehacer e integrar la norma, eliminó la expresión “o en lugares públicos” y agregó el siguiente condicionamiento “(c)uando 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.” Para mayor claridad, se ponen de presente a continuación las modificaciones realizadas por el Congreso respecto de estos numerales:

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)

Respecto del Artículo 58, numeral 1º, 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 inconstitucionalidad de esta norma y, en acatamiento de ello, esta disposición fue suprimida totalmente por el Congreso. Las modificaciones realizadas por el Congreso se ponen de presente a continuación:

Proyecto de Ley original	Proyecto de Ley modificado
--------------------------	----------------------------

"Artículo 58. Falta relacionada 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. No 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".

(El segmento en negrillas y tachado fue declarado inexecutable)

"Artículo 58. Falta relacionada con la acción de repetición. No 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”.

(Se eliminó el primer numeral declarado inexecutable)

La Corte no encontró, en principio, objeción constitucional alguna frente a los cambios sustanciales de los textos rehechos de estas normas. Sin embargo, debe realizarse nuevamente el procedimiento legislativo, de conformidad con el inciso 4º del artículo 167 CP y lo dispuesto en la Sentencia C-284 de 2016, en virtud de la no participación del Ministro del ramo en el trámite correspondiente.

6. Vigencia

La vigencia del Proyecto de Ley se determinó en el artículo 265, en los siguientes términos:

“TÍTULO XII

TRANSITORIEDAD, VIGENCIA Y DEROGATORIA

(...)

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, 55, 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 a regir a partir del 1° de enero de 2017” (Negrillas fuera de texto).

Para la fecha prevista en el inciso 2º del artículo 265 del Proyecto de Ley, 1º de enero de 2017, el presente proyecto se encontraba todavía en estudio constitucional, dado el tiempo transcurrido entre la declaratoria de objeciones fundadas y parcialmente fundadas por medio de la Sentencia C-284 de 2016, la devolución correspondiente al Congreso para que rehiciera o reintegrara el texto del proyecto de ley, el reenvío a esta Corporación del texto rehecho del nuevo proyecto y el recaudo y análisis de las pruebas reiteradamente solicitadas por esta Corporación al Congreso (última de las cuales fue allegada el 30 de octubre pasado por el Senado, tal como consta en los antecedentes) respecto del trámite legislativo surtido y el cumplimiento tanto formal como sustancial de lo ordenado por el artículo 167 Superior y la Sentencia C-284 de 2016.

Es de recordar, como se mencionó en los antecedentes de esta providencia, que estando en trámite las objeciones gubernamentales objeto de estudio, el 27 de enero de 2017, el Procurador General de la Nación solicitó a la Corte pronunciarse sobre la fecha en que las normas mencionadas deben entrar a regir. Esta petición fue respaldada por diferentes Personeros del país, quienes se unieron a lo deprecado bajo similares argumentos.

En procura de resolver esta cuestión que plantea la fecha ya superada de entrada en vigencia de las normas procedimentales de que trata el inciso 2º del artículo 265 del Proyecto de Ley y, responder la solicitud del Ministerio Público, la Sala pasará a realizar las siguientes consideraciones:

6.1. El trámite legislativo de una ley, conforme con la Constitución Política, Título IV, Capítulo III, Artículos 150 a 170 CP, culmina con la sanción presidencial –Art. 165 CP-, a menos que le

corresponda hacerlo al Presidente del Congreso –Art.168 CP- en los casos en que el Ejecutivo no cumpla con este deber, en los términos y según las condiciones que la Carta Política establece. Sin embargo, en cuanto a la determinación de la vigencia de una ley, la Constitución Política no previó ninguna disposición expresa, de manera que esta Corporación ha interpretado sistemática e integralmente las normas constitucionales respecto de la formación de las leyes y ha entendido que es el Congreso de la República quien tiene la competencia para definirla, como titular de la función de “hacer la leyes”.

En este orden de ideas, la vigencia de una ley y, por ende, su eficacia y oponibilidad, dependerá de su legalidad y publicidad, esta última dependiente de su promulgación. Lo anterior debido a que con la publicidad de las normas los destinatarios conocen de las mismas y, en consecuencia, están obligados a cumplirlas. En criterio de este Tribunal, resulta conveniente, para efectos del presente estudio de constitucionalidad, diferenciar entre la existencia, validez, eficacia, vigencia y promulgación de las leyes, que constituyen conceptos diferentes pero interrelacionados entre sí. A continuación procede la Sala a referirse brevemente a cada uno de ellos Ver C-957 de 1999, C-873 de 2003 y C-025 de 2012, entre otras.

:

(i) Existencia: refiere a la introducción de la norma al ordenamiento jurídico, lo que se produce una vez cumplidas las condiciones y requisitos establecidos por la Constitución Política. En nuestro ordenamiento jurídico para que un proyecto pueda ser ley, conforme al artículo 157 Superior, debe cumplir con los siguientes requisitos: “1. Haber sido publicado oficialmente por el Congreso, antes de darle curso en la comisión respectiva. 2. Haber sido aprobado en primer debate en la correspondiente comisión permanente de cada Cámara (...). 3. Haber sido aprobado en cada Cámara en segundo debate; 4. Haber obtenido la sanción del Gobierno”.

La Sanción Presidencial es un elemento sine qua non para la existencia. Motivo por el cual jurisprudencialmente se ha sostenido reiteradamente que cuando un proyecto de ley es aprobado por el Congreso y es sancionado gubernamentalmente se convierte en ley de la República y existe dentro del ordenamiento jurídico C-302 de 2012.

de la ley. Atañe a la conformidad de la norma con el marco jurídico Superior C-957 de 2011.

, es decir, se desprende del respeto por la estructura piramidal y jerárquica que caracteriza los ordenamientos jurídicos. De conformidad con este concepto existe la necesidad de inaplicar aquellas disposiciones que por ser contrarias a otras de las que derivan su validez, dan lugar a la ruptura de la armonía normativa C-637 de 2000.

. De otra parte existe un concepto normativo de validez jurídica, según el cual la validez de una norma aislada, así como del conjunto del derecho, depende de su “corrección normativa” o “pretensión de corrección” Concepto y Validez del Derecho. Robert Alexy, pág. 88 y siguientes. Editorial Gedisa. Segunda Edición, 2004.

, o de la diferenciación entre “validez formal y sustancial” El derecho como sistema de garantías. Ferrajoli, L. pág. 64 y siguientes, L. Nuevo Foro Penal, 1999.

, conceptos de validez que se derivan no solo respecto de su pertenencia a un determinado ordenamiento jurídico y de la conformidad con la competencia para la producción de normas, sino de que una norma o sistema normativo no contradiga los principios, valores y derechos constitucionales Este elemento se evalúa tanto en los aspectos formales como sustanciales. Así, por ejemplo, en el caso de las leyes ordinarias, se exige haber sido aprobadas en cuatro debates y recibido la sanción presidencial y, aunado a ello, la validez exige “la iniciación de su trámite en una determinada cámara legislativa (art. 154, C.P.), el transcurso de un determinado lapso de tiempo entre debates (art. 160, C.P.), su aprobación en menos de dos legislaturas (art. 162, C.P.), el cumplimiento de las normas sobre iniciativa legislativa (art. 156, C.P.) o el respeto por la regla de unidad de materia (art. 158, C.P.)” . Los requisitos sustanciales, por su parte, hacen referencia a que, por ejemplo, “una ley no podrá

desconocer los derechos fundamentales de las personas (art. 5, C.P.)”.

, que, a su vez, deben tener un fundamento en la moral crítica o en la sustancialidad o materialidad de la misma.

(iii) Vigencia: este concepto de origen positivista comprende el lapso a partir y durante el cual una ley rige en el sistema de derecho produciendo efectos jurídicos. En consecuencia, la vigencia es, en principio, condición de la eficacia, de esta depende la generación de las consecuencias jurídicas respectivas. Esta regla general presenta algunas excepciones consistentes en que, por ejemplo, una disposición a pesar de estar vigente, no se encuentre produciendo efectos jurídicos, porque esté en desuso o suspendida. Igualmente, puede suceder que una norma, aun sin encontrarse vigente, produzca efectos jurídicos, como ocurre con las normas que aún no han entrado en vigencia porque el legislador así lo dispuso C-644 de 2011.

.

El término para que una ley entre en vigencia dependerá de lo definido por el legislativo, como titular de la función de “hacer la leyes”, así como de la aplicación del principio de publicidad, esto es, de su promulgación.

(iv) Eficacia: este concepto comprende la posibilidad de proyectar los mandatos imperativos de una disposición normativa en un caso concreto. Tiene una dimensión jurídica y sociológica. La primera refiere a la “producción de efectos en el ordenamiento jurídico” C-873 de 2003.

, lo cual se genera cuando la norma tiene consecuencias jurídicas como ordenar, permitir o prohibir algo. La segunda dimensión refiere al cumplimiento social de la norma, esto es, la norma es eficaz en cuanto se traduce en un hecho socialmente observable. En consecuencia, una norma es eficaz socialmente cuando es acatada por sus destinatarios, quienes modifican

u orientan su proceder conforme con la directriz legal correspondiente El Concepto del derecho, H.L.A. Hart, Capítulo VI, Los Fundamentos de un Sistema Jurídico, págs. 125 y sgtes. Abeledo Perrot, Buenos Aires. 1961.

Consultar igualmente, Sentencia C-873 de 2003, en la cual se destaca que “puede ocurrir entonces que una disposición legal formalmente vigente no sea así mismo eficaz, por no reunirse a cabalidad los criterios fácticos a los que la misma norma haya condicionado su aplicación, o que un precepto vigente, y en principio aplicable, no sea eficaz respecto de un sujeto determinado, por no reunirse en cabeza suya los supuestos materiales y personales necesarios para reclamar dicha aplicación”. Ver también Sentencia C-1199 de 2008.

.
(v) Promulgación: el principio de publicidad se concreta en la promulgación de la ley, que se comprende como el punto de partida para la entrada en vigencia de la ley y en consecuencia para la obligatoriedad y oponibilidad de la misma. La autoridad competente para realizarla, de acuerdo con el artículo 165 Superior es el Presidente de la República y, en caso de que este no lo haga, procede de conformidad el Presidente del Congreso. Consiste en la operación administrativa material de su publicación o inserción en el Diario Oficial “Sabido es que la actividad de la administración se realiza a través de diversos instrumentos de acción como (i) los actos administrativos, (ii) los hechos administrativos o (iii) las operaciones administrativas. Consisten las operaciones administrativas en los actos materiales de ejecución concreta de una decisión o una orden administrativa” (Negrillas fuera de texto).

.
Respecto del desarrollo legislativo de esta disposición de orden Superior, es de recordar que por medio de la Ley 4ª de 1913, “Sobre régimen político y municipal”, se reguló el Título II, disposiciones atinentes al Congreso y, en el Capítulo VI, se hizo referencia a la promulgación y observancia de las leyes. Conforme con esta normativa, la ley es obligatoria a partir de su promulgación. Y, su observancia, comienza 2 meses después de ello, a menos que la misma ley fije la fecha en que entre a regir o autorice al Gobierno para definirla. Igualmente se determinó que la promulgación consiste en insertar la ley en el periódico oficial y se entiende

consumada en la “fecha del número en que termine la inserción”, se debe procurar que las leyes se publiquen e inserten en el periódico oficial dentro de los diez días después de sancionadas.

En la Ley 57 de 1985, “por la cual se ordena la publicidad de los actos y documentos oficiales”, se dispuso, nuevamente, la obligación de la publicación para la vigencia de las leyes y que las mismas debían ser publicadas en el Diario Oficial Ley 57 de 1985, artículo 2 y 8.

. Requisito posteriormente reiterado en la Ley 489 de 1998, “por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones”.

Atendiendo este marco jurídico constitucional y legal, la jurisprudencia de esta Corporación ha concluido que la vigencia de una ley se determina expresamente o de manera supletiva, conforme con la aplicación de la Ley 4 de 1913. Y, en todo caso, la promulgación de la ley es un requisito intrínseco para su vigencia. Esta, se realiza por medio de su publicación o inserción en el Diario Oficial C-302 de 2012.

.

Descendiendo al asunto relativo a la entrada en vigencia del Proyecto de Ley que regula el nuevo Código General Disciplinario, debe precisarse que el Legislador empleó diferentes técnicas legislativas para definir la entrada en vigencia de dicha ley, en cuanto determinó, en primer lugar, y de manera general, la entrada en vigencia de la normatividad en un término posterior a su promulgación; y, en segundo lugar, estableció la entrada en vigencia con

efectos diferidos en el tiempo para ciertas disposiciones de contenido procedimental.

En este sentido, el legislador empleó dos modalidades para regular la vigencia del Proyecto de Ley: la primera determinada en el primer inciso del artículo 265, en el sentido de que la vigencia del nuevo Código Disciplinario iniciaría dentro de los 4 meses siguientes a la sanción presidencial, su promulgación y, por ende, su publicación:

“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, 55, 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.

(...)”.

Esta norma de vigencia no presenta problema alguno, teniendo en cuenta que la promulgación del Proyecto de Ley es una obligación del Presidente una vez proferida la sentencia definitiva de esta Corporación, conforme al artículo 167 CP, de acuerdo con el cual “(e)l fallo de la Corte obliga al Presidente a sancionar la ley (...)”.

La segunda modalidad para regular la vigencia, contenida en el inciso 2º del artículo 265, referido a normas sobre el procedimiento de la normatividad disciplinaria, fue supeditada por el legislador a un término diferido en el tiempo. A este respecto, se estableció que la vigencia iniciaría a partir del 1º de enero de 2017:

“(...)”

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 a regir a partir del 1° de enero de 2017". (Negrillas fuera de texto).

No obstante lo anterior, el trámite de las objeciones gubernamentales y su estudio por parte de esta Corte sobrepasaron este límite temporal, en cuanto este Tribunal en Sentencia C-284 de 2016 encontró fundadas total y parcialmente algunas objeciones y declaró las inexequibilidades respectivas; el proyecto de ley tuvo que ser devuelto al Congreso para ser rehecho o reintegrado; y, fue remitido nuevamente a esta Corporación para ser estudiado de nuevo en sus aspectos formales y sustanciales de los textos rehechos, trámite en el cual la Corte recaudó y analizó todo el acervo probatorio correspondiente. Las últimas pruebas fueron allegadas el 30 de octubre del presente año.

En procura de definir la vigencia a futuro de los artículos señalados en el inciso 2º del artículo 265 del Proyecto de Ley, la Sala tendrá en cuenta que el Senado de la República, mediante oficio del 22 de junio de 2015, recibido el 30 del mismo mes, remitió el proyecto de ley al Presidente de la República para su sanción. En ese momento, faltaban 18 meses para la entrada en vigencia de las normas relativas al procedimiento del nuevo Código General Disciplinario, vigencia que como se mencionó estaba prevista a partir del 1º de enero de 2017. Debido a que este límite temporal se encuentra vencido y, en aras de respetar la voluntad, el thelos y la finalidad del legislador al establecer el término para la entrada en vigor de la Ley, la Sala dispondrá que dichas normas del Código General Disciplinario entren a regir a partir de los 18 meses siguientes a la fecha en que sea promulgada la ley por el Presidente de la República.

III. DECISION

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 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”.

Cópiese, notifíquese, comuníquese y cúmplase.

Presidente

CARLOS BERNAL PULIDO

Magistrado

DIANA FAJARDO RIVERA

Magistrada

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Magistrado

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Magistrado

Con salvamento parcial de voto

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Magistrada

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada

Impedimento aceptado

ALBERTO ROJAS RÍOS

Magistrado

ROCIO LOAIZA MILLIÁN

Secretaria General (e)

SALVAMENTO PARCIAL DE VOTO DEL MAGISTRADO

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

A LA SENTENCIA C-704/17

OBJECIONES GUBERNAMENTALES A PROYECTO DE LEY QUE EXPIDE CODIGO GENERAL DISCIPLINARIO Y DEROGA DISPOSICIONES DEL DERECHO DISCIPLINARIO-Alcance respecto de texto rehecho e integrado por el Congreso (Salvamento parcial de voto)

OBJECIONES GUBERNAMENTALES A PROYECTO DE LEY QUE EXPIDE CODIGO GENERAL DISCIPLINARIO Y DEROGA DISPOSICIONES DEL DERECHO DISCIPLINARIO-Competencia prevalente del Congreso de la República para definir la vigencia de las leyes (Salvamento parcial de voto)

Referencia: Expediente OG-149

Objeciones Gubernamentales al Proyecto de Ley 055 de 2014 Senado – 195 de 2014 Cámara, “Por medio del 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”

Magistrado Sustanciador:

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Preliminarmente debo aclarar que al suscrito Magistrado le correspondió la sustanciación del asunto de cuya decisión me aparto parcialmente en esta ocasión, de manera que en su

momento presenté proyecto de sentencia en el cual proponía a esta Corporación, en primer lugar, declarar cumplido el procedimiento legislativo mediante el cual el legislador realizó las modificaciones a efectos de rehacer e integrar el Proyecto de Ley mencionado, particularmente respecto de las normas frente a las cuales prosperaron las objeciones gubernamentales y que en consecuencia fueron declaradas total o parcialmente inexecutable por este Tribunal. Lo anterior, con fundamento en el inciso 4º del artículo 167 de la Constitución Política y el precedente jurisprudencial respecto del alcance normativo de esta disposición constitucional.

En segundo lugar, propuse el pronunciamiento definitivo de fondo respecto del Texto rehecho del artículo 55, numeral 1º, y del artículo 55, numeral 3º, y artículo 58, numeral 1º, respecto de los cuales sustenté la declaratoria de exequibilidad.

En tercer lugar, respecto del inciso 2º del artículo 265 del Proyecto de Ley, en el que se determina que algunas normas sobre el procedimiento disciplinario entrarían en vigencia el 1º de enero de 2017, fecha excedida al momento de dictar sentencia Cabe destacar que el trámite de las objeciones gubernamentales y su estudio por parte de esta Corte sobrepasaron este límite temporal, en cuanto esta Corte en Sentencia C-284 de 2016 encontró fundadas total y parcialmente algunas objeciones y declaró las inexecutableidades respectivas; el proyecto de ley tuvo que ser devuelto al Congreso para ser rehecho o reintegrado; y, fue remitido nuevamente a esta Corporación para ser estudiado de nuevo en sus aspectos formales y sustanciales respecto de los textos rehechos, trámite para el cual a este Tribunal le resultó necesario recaudar y analizar todo el acervo probatorio correspondiente. Las últimas pruebas fueron allegadas el 30 de octubre del presente año.

, propuse en el proyecto original presentado a Sala Plena, que se exhortara al Congreso para actualizar la vigencia de dicha norma por ser el órgano competente para ello.

Sin embargo, con fundamento en argumentos que no comparto, la Sala Plena declaró la

inexequibilidad del numeral 1º del artículo 55 (relativo al silencio administrativo positivo); y asumió la competencia para definir la entrada en vigencia de las normas procedimentales del Código General Disciplinario contenidas en el inciso 2º del artículo 265 del Proyecto de Ley.

Por consiguiente, las razones de mi disenso frente a la decisión mayoritaria las expongo a continuación en el siguiente orden:

(i) el alcance de la obligación de rehacer e integrar disposiciones declaradas inexequibles y parcialmente inexequibles y la consecuente exequibilidad del texto rehecho del numeral 1º del artículo 55 del Proyecto de Ley; (ii) improcedencia de un pronunciamiento de fondo ante el incumplimiento del procedimiento legislativo y las funciones de rehacer e integrar las normas; y, finalmente, (iii) la competencia prevalente del Congreso de la República para definir la vigencia de las leyes.

(i) Alcance de la facultad para rehacer e integrar (inciso 4º, artículo 167 CP) y la consecuente exequibilidad del texto rehecho del numeral 1º del artículo 55 del Proyecto de Ley

El alcance de las expresiones “rehacer e integrar” ha sido analizado por esta Corporación en diferentes oportunidades, considerando, en esencia, que corresponde al Congreso “reconfigurar materialmente el proyecto de ley” Auto 008ª de 2004.

acatando la ratio decidendi y la parte resolutive del pronunciamiento jurisprudencial y no simplemente eliminar las normas cuya objeción se declaró fundada.

Esta función implica, entre otros, la labor de “confeccionar” y “armonizar” un nuevo texto compatible con la Sentencia de la Corte Ibidem.

; de reformular o suprimir los apartes o disposiciones declarados inconstitucionales 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 Auto 309 de 2001.

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

. 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” Sentencia C-856 de 2009.

.

En esta línea, mediante las Sentencias C-825 de 2001 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. Por medio de esta providencia judicial se estudió el artículo 20 del Proyecto de Ley “Mediante el cual se reglamenta la participación de los grupos étnicos en el Sistema General de Seguridad Social en Salud”, respecto del cual se habían declarado fundadas las objeciones gubernamentales y, por ende, esta norma se declaró totalmente inexecutable. Esta disposición no fue eliminada, sino rehecha e integrada de conformidad con el pronunciamiento de la Corte, razón por la cual esta Corporación la declaró executable.

, C-856 de 2009 M.P. Humberto Antonio Sierra Porto. Mediante la Sentencia C-856 de 2009 esta Corporación decidió: “Séptimo. DECLARAR FUNDADA la objeción presidencial presentada contra el artículo 21 y las expresiones “Se establece el siguiente sistema de puntos: Por cada infracción mayor o igual a 8 smlvd 2 puntos. Por cada infracción mayor o igual a 15 smlvd 6 puntos. Por cada infracción mayor o igual a 30 smlvd 8 puntos”, del artículo 17 del proyecto de ley, por violar el artículo 29 Superior, y en consecuencia se declaran INEXEQUIBLES. En el análisis del texto rehecho realizado mediante la Sentencia se señaló que: “Entendiendo las expresiones “rehacer” e “integrar” en el contexto del trámite constitucional de las objeciones presidenciales, se tiene que la labor del Congreso, una vez la Corte ha declarado inexecutable

parcialmente un proyecto de ley, consisten en (i) suprimir del texto de la ley los segmentos normativos declarados inexecutable por la Corte; (ii) agregar o suprimir aquellas expresiones que resulten estrictamente necesarias para acordarle un sentido racional al proyecto de ley, visto en su conjunto; (iii) modificar la numeración y los títulos, de ser necesario; y (iv) realizar los ajustes gramaticales y sintácticos pertinentes. En últimas, se pretende que el proyecto de ley, una vez rehecho e integrado, constituya un texto normativo armonioso y coherente”.

(resaltado propio). Consideración después de la cual se estimó que: “la Corte en sentencia C- 321 de 2009, por medio de la cual se habían estudiado las objeciones gubernamentales, “se limitó a considerar que, en un mismo texto normativo no podían coexistir dos sistemas administrativos sancionatorios fundados en un mismo método, como lo es aquel de la imposición de puntos a la licencia de conducción. El Congreso de la República decidió, en consecuencia, rehacer e integrar el proyecto de ley suprimiendo toda referencia al mencionado sistema. De igual manera, hubiera sido igualmente válido haber dejado un solo sistema sancionatorio. Ambas decisiones se ajustan a la ratio decidendi de la sentencia C- 321 de 2009, por cuanto, se insiste, el problema estribaba en la coexistencia de dos artículos en el proyecto de ley que regulaban un mismo tema (sistema de sanciones a los conductores por puntos), pero de diferente manera (uno más gravoso que el otro).” (Resaltado propio.)

y C-729 de 2015 M.P. María Victoria Calle Correa. En estudio del texto rehecho, por medio de la Sentencia C-729 de 2015 se consideró lo siguiente: “18. Frente a las decisiones adoptadas por la Corte Constitucional en la sentencia C-640 de 2012, el Congreso de la República decidió (solamente) retirar los numerales cuestionados por el Gobierno, pero no procedió a rehacer e integrar el texto del proyecto de ley, aspecto explicado a profundidad en el auto 122 de 2015: la obligación del Congreso de la República no se limitaba a excluir del texto del proyecto, los artículos frente a los cuales la Corte halló fundadas las objeciones del Gobierno. (...)22. Las expresiones escogidas por el constituyente dan cuenta de la relevancia y alcance de este trámite. Se trata de rehacer (volver a hacer) e integrar (es decir, eliminar los contenidos normativos ajenos a la Constitución o buscar introducir los elementos que hacen falta para que la normativa inferior concuerde con la superior) el proyecto para hacerlo armónico a la decisión de la Corte Constitucional que da lugar al trámite de corrección. 23. En atención a la naturaleza del deber del Congreso, calificada, de reconfiguración material y no de adaptación mecánica, corresponde también a la Corte efectuar un control que determine si el texto resultante es armónico con la Carta Política y, específicamente, si se acompasa con la parte resolutive y la ratio decidendi del fallo que declara parcialmente

inexequible la ley. 24. El cumplimiento formal de lo ordenado por la Corte, mediante la eliminación de las disposiciones declaradas inexequibles ha sido calificado entonces por esta Corporación como un cumplimiento parcial. (negritas y subrayas fuera de texto)

, entre otras, se ha interpretado el inciso 4º del artículo 167 de la Constitución en el sentido de que la declaratoria de inexequibilidad parcial se predica del proyecto de ley objetado y no de cada una de las disposiciones afectadas. Por tanto, ha reconocido la competencia del Congreso para rehacer e integrar normas declaradas inexequibles total o parcialmente, en desarrollo de lo cual puede modificar, condicionar o suprimir las normas afectadas en términos concordantes con la ratio decidendi y la parte resolutive de la sentencia, que haya encontrado fundadas o parcialmente fundadas las objeciones gubernamentales.

Bajo estos considerandos, el suscrito Magistrado considera que el Congreso de la República cumplió con su deber de rehacer e integrar el numeral 1º del artículo 55 del Proyecto de Ley de conformidad con los lineamientos sentados en la Sentencia C-284 de 2016.

En efecto, la Corte Constitucional determinó fundadas las objeciones gubernamentales frente a este segmento normativo al considerar, principalmente, 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”. Considerandos tras los cuales enfatizó que la norma, al no realizar ninguna precisión ni salvedad sobre las circunstancias en las que se configure el silencio administrativo positivo, puede permitir su aplicación de manera “severamente sancionatoria incluso a situaciones en las que ciertamente no se justifique tal rigor”.

. El Legislativo, teniendo en cuenta la ratio decidendi de la Sentencia C-284 mencionada, al rehacer e integrar el texto, decidió condicionar el numeral 1º del artículo 55 del Proyecto de Ley en el sentido de que se considera una falta gravísima “dar lugar a la configuración del silencio administrativo positivo”, “siempre y cuando” esta conducta “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”. (Resaltado propio).

Se evidencia, por ende, que el Legislativo, en ejercicio de la función de rehacer e integrar el numeral 1º del artículo 55 del Proyecto de Ley, había confeccionado y armonizado el numeral 1º del artículo 55 haciéndolo compatible con la ratio decidendi de la Sentencia C-284 de 2016, de manera que agregó un condicionamiento para compaginar el Proyecto de Ley con esa providencia; y se realizaron los ajustes gramaticales y sintácticos pertinentes, de tal forma que la redacción del texto resultaba armoniosa y coherente con el Texto Superior y la jurisprudencia constitucional.

Adicionalmente, señalar, como lo hizo la Sala Plena, que la declaratoria de inexecutable del numeral 1º del artículo 55 del Proyecto de Ley, implica que el Congreso debe desarrollar todo el procedimiento legislativo propio de una ley para establecer la comentada falta gravísima en el ordenamiento jurídico, contradice, en primer lugar, el alcance del inciso quinto del artículo 167 de la Constitución, la jurisprudencia respecto de los conceptos rehacer e integrar; segundo, los principios de eficiencia y economía procesal del procedimiento legislativo; y, tercero, la desarticulación del Proyecto de Ley, en contradicción de la seguridad jurídica, la coherencia legislativa, y la voluntad del legislador que, precisamente, en procura de estos principios, había buscado compilar en una sola ley el Código General Disciplinario.

Por consiguiente, esta Corporación debió declarar el cumplimiento de la exigencia del artículo 167 de la Constitución Política, en relación con el numeral 1º del artículo 55 del Proyecto de Ley.

(ii) La improcedencia de un pronunciamiento de fondo, al constatar el incumplimiento del inciso 4º del artículo 167 Superior

El incumplimiento del procedimiento legislativo establecido en el inciso 4º del artículo 167 Superior, implica, per se, la contradicción del proyecto de ley con la Constitución Política. Por ende, al constatar esta situación, la Corte ha procedido mediante Auto a ordenar su corrección y, en caso de que la situación persista, se ha declarado la inexecutable del proyecto de ley.

Así, por medio del Auto 168 de 2007, reiterado en la Sentencia C-856 de 2009, estableció que la jurisprudencia constitucional ha sido contundente al señalar que “en caso de que el Congreso incumpla con su deber de rehacer e integrar adecuadamente el proyecto de ley, “la fórmula de decisión más adecuada consistiría en reenviar el proyecto de ley a las Cámaras, con el fin de reformular su texto en términos concordantes con la sentencia que declaró parcialmente fundadas las objeciones presidenciales” Auto 168 de 2007, Sentencia C-856 de 2009,

Lineamiento reiterado, entre otros, a través de la Sentencia C-729 de 2015, en la cual se estableció que “(a)l preguntarse acerca de la actuación que mejor satisface los principios en juego ante el deber previsto en el artículo 167 Superior, este Tribunal ha explicado que en lugar de declarar la inexecutable de la ley, lo procedente es enviar el proyecto una vez más al Congreso de la República para que, en aplicación del principio de conservación del derecho, proceda a reintegrar el texto de forma armónica con la decisión de constitucionalidad correspondiente”.

Por consiguiente, en criterio del suscrito Magistrado, la Sala Plena al encontrar incumplido el

inciso 4º del artículo 167 Superior, debió abstenerse de realizar un pronunciamiento de fondo, en contraste, debió requerir al Congreso, mediante Auto, para que rehiciera e integrara el proyecto de ley, acorde con el dictamen de la Corte, y, ahí sí, una vez devuelto el proyecto, proceder a emitir la sentencia correspondiente, con las consideraciones sustanciales a que hubiere lugar.

(iii) La función prevalente del Congreso de la República para definir la vigencia de la ley

Conforme se señaló en la ponencia, el trámite de las objeciones gubernamentales y su estudio por parte de esta Corte sobrepasaron el límite temporal dispuesto en el Proyecto de Ley para la entrada en vigencia de algunos artículos relativos al procedimiento, los cuales, según el inciso 2º del artículo 265 de este, entrarían a regir a partir del 1º de enero de 2017. Lo dicho, en cuanto, inicialmente, esta Corte en Sentencia C-284 de 2016 encontró fundadas total o parcialmente algunas objeciones y declaró las inexecutableidades respectivas; posteriormente, el proyecto de ley tuvo que ser devuelto al Congreso para ser rehecho o reintegrado; y, seguidamente, fue remitido nuevamente a esta Corporación para ser estudiado de nuevo en sus aspectos formales y sustanciales respecto de los textos rehechos, trámite para el cual, además, resultó necesario recaudar y analizar todo el acervo probatorio correspondiente. Las últimas pruebas fueron allegadas el 30 de octubre del presente año.

Sin embargo, esta situación de imposibilidad fáctica de aplicar la entrada en vigencia que prevé el inciso 2º del artículo 265 del Proyecto de Ley, no podía ser resuelta por este Tribunal, función que de conformidad con el principio democrático y la cláusula general de competencia corresponde al Legislador. Este debía por tanto actualizar dicha vigencia, teniendo en cuenta los mismos criterios que durante el trámite legislativo lo condujeron a establecer la entrada en vigencia diferida de normas procesales.

Esta Corporación ha determinado, en reiterada y consistente jurisprudencia Sentencias C-084 de 1996, C-215 de 1999, C-302 de 1999, C-368 de 2000, C-370 de 2006, C-1199 de 2008 y C-654 de 2015, entre otros.

, que la vigencia de una ley se encuentra intrínsecamente relacionada con el principio de legalidad y la cláusula general de competencia legislativa Sentencia C-654 de 2015.

. En consecuencia, se ha determinado que es el Congreso el competente para definir la vigencia de las leyes. Así, por ejemplo, a través de la Sentencia C-084 de 1996 M.P. Carlos Gaviria Díaz.

, se estableció que “la entrada en vigencia de las normas se produce únicamente como resultado de una decisión tomada discrecionalmente por quien tiene la competencia para hacerlas, esto es, el mismo legislador”. Es este quien debe evaluar las circunstancias que propician o hacen exigible la vigencia de la norma.

Posteriormente, por medio de la Sentencia C-302 de 1999 Ibidem.

, la Corte precisó que en ejercicio de las facultades legislativas, el Congreso puede definir la metodología para la entrada en vigencia de una ley. De conformidad con lo cual puede establecer que sea acorde con un plazo o condición. En concordancia, la vigencia puede diferenciarse entre sucesiva y sincrónica. La primera se presenta cuando se va dando de manera parcial en el tiempo a medida que se cumplen las circunstancias previstas por el legislador. La segunda ocurre cuando el compendio normativo entra en vigencia simultáneamente.

En esa misma línea, a través de la Sentencia C-1199 de 2008 M.P. Nilson Pinilla Pinilla.

, la Corte Constitucional determinó respecto a la vigencia de la ley, que su fijación responde a criterios relacionados con la extensión y complejidad de la norma, la necesidad de que la sociedad y los operadores jurídicos la conozcan suficientemente antes de comenzar su aplicación y los análisis de conveniencia y oportunidad. En cualquier caso, para el ejercicio de

esta competencia, existen diferentes fórmulas, siendo un limitante que se haya surtido el correspondiente procedimiento legislativo y que se haya cumplido con la publicidad de la ley.

Finalmente, en la Sentencia C-654 de 2015 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

este Tribunal precisó que en virtud de la técnica legislativa la vigencia se puede definir mediante diferentes fórmulas. Y, la única posibilidad para que la fórmula definida por el legislador se considere contraria al ordenamiento jurídico consiste en que se acredite una oposición objetiva y verificable entre éstas y los preceptos constitucionales.

En conclusión, a partir del alcance normativo del Texto Superior se le han concedido amplias facultades al Congreso de la República para definir la vigencia de una ley. En ejercicio de estas ha empleado diferentes métodos, entre estos ha determinado la vigencia de una ley: (i) concomitantemente con su promulgación; (ii) en un término posterior a ella; (iii) de conformidad con una condición; (iv) con efectos diferidos, esto es, en plazos graduales o escalonados Sentencia C-025 de 2012.

. Ahora, en el evento en que el Legislativo no precise una fecha específica, se ha entendido que, conforme las normas supletivas de la materia Ley 4ª de 1913, artículo 52.

, la ley se torna obligatoria dos meses después de su promulgación.

Igualmente, en virtud de la autonomía reconocida al Congreso para definir la vigencia de una ley y las amplias facultades que le asisten, los limitantes que se han determinado son mínimos y consisten, primero, en que con la fórmula adoptada para determinar la vigencia no se violen preceptos constitucionales y, segundo, que la norma se ajuste a la técnica legislativa consistente en que se haya cumplido con el trámite legislativo correspondiente y su debida publicación En cuanto al primero, se reitera que la única posibilidad para que la fórmula definida por el legislador sea contraria al ordenamiento jurídico es que se acredite

una oposición objetiva y verificable con los preceptos constitucionales, como puede suceder cuando se genere la discriminación o afectación directa e injustificada a otra regla o valor superior. En este evento, se podría incluso declarar la inexecutable de tales normas. El segundo límite, esto es, que la vigencia de la norma sea posterior a la conclusión del trámite constitucionalmente requerido para la expedición de la ley y a su publicidad. Debe advertirse que, el primero de estos elementos se relaciona con los requisitos constitucionales impuestos por el artículo 157 Superior. El segundo de estos elementos, la publicidad, se encuentra intrínsecamente relacionado con la promulgación de la ley.

.

Bajo estos considerandos, en respeto a la competencia del Congreso para determinar la vigencia de la ley, en la Sentencia se debió exhortar a este órgano para que actualizara el artículo 265, inciso 2º, en relación con el término de entrada en vigencia de 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 el nuevo Código Disciplinario Único.

Fecha ut supra,

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Magistrado

AMCHG/MAMC