

CONCEPTOS DE LA SALA DE CONSULTA DEL CONSEJO DE ESTADO / PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA / FUNCIONES DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA / SANCIÓN DE LA LEY / PROMULGACIÓN DE LA LEY – Función y deber constitucional del Presidente de la República

[L]a sanción o firma de las leyes aprobadas por el Congreso de la República, por parte del Presidente de la República, y su posterior promulgación, son una clara manifestación de la naturaleza sistemática y sistémica de la estructura del Estado y del principio de separación de los poderes, así como de las funciones que el Gobierno Nacional, como cabeza de la Rama Ejecutiva, tiene en relación con el Congreso de la República (artículo 200 antes citado). Concretamente, la Carta califica la sanción presidencial de los proyectos de ley como una función (artículo 189) y, al mismo tiempo, como un deber (artículos 166, 168 y 200) del Presidente de la República, lo que significa que no es potestativo de dicho funcionario público, sino obligatorio, sancionar las leyes que hayan sido debidamente aprobadas por el Congreso de la República, sin perjuicio, claro está, del derecho que le asiste de manifestar claramente su posición sobre los proyectos de ley que tramite el legislativo, de pedir su modificación, archivo o acumulación con otros proyectos, de presentar nuevos proyectos de ley, de solicitar su trámite urgente, de convocar al Congreso a sesiones extraordinarias y de formular objeciones a los proyectos que sean aprobados por el Congreso, tanto por inconstitucionalidad como por inconveniencia, dentro de los plazos y con el procedimiento que establece la Constitución Política y desarrolla el “Reglamento del Congreso”, entre otras atribuciones. (...) Por el contrario, como se enunció, el Presidente tiene a su disposición una amplia gama de instrumentos jurídico-políticos, que le permiten presentar iniciativas legislativas, intervenir activamente en el trámite de las leyes en el Congreso de la República y, finalmente, objetar los proyectos aprobados por el Congreso, tanto por razones de inconstitucionalidad como de inconveniencia. Incluso, después de sancionadas y promulgadas las leyes, puede reglamentarlas en la forma que estime más conveniente (artículo 189, numeral 11 de la Carta Política), siempre que no desconozca ni contradiga su texto ni su “espíritu” o contenido material; puede demandarlas ante la Corte Constitucional, total o parcialmente, si las considera opuestas a la Constitución; puede promover referendos derogatorios (artículo 170 ibidem) y puede presentar al legislativo nuevos proyectos para buscar la derogación o modificación de las leyes que considere perjudiciales o inconvenientes.

FUENTE FORMAL: CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1991 - ARTÍCULO 168 /
CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1991 - ARTÍCULO 189 NUMERAL 10 /
CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1991 - ARTÍCULO 189 NUMERAL 9 /
CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1991 - ARTÍCULO 200 NUMERAL 1

OBJECCIÓN PRESIDENCIAL / OBJECCIÓN POR INCONSTITUCIONALIDAD / OBJECCIÓN POR INCONVENIENCIA / TRÁMITE DE LA OBJECCIÓN POR INCONSTITUCIONALIDAD / CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE LA OBJECCIÓN PRESIDENCIAL – Marco constitucional y legal

[L]as objeciones a los proyectos de ley constituyen un derecho que la Constitución Política otorga al Presidente de la República, para que su visión política y jurídica sobre las leyes que necesita el país, de acuerdo con sus propuestas y programas de gobierno, sea tenida en cuenta por el Congreso de la República. Desde ese punto de vista, se trata de un ejercicio dialéctico que forma parte del funcionamiento normal de la democracia, de acuerdo con los principios de independencia y separación de los poderes públicos, de colaboración armónica entre los mismos y de pesos y contrapesos. Esta es la razón por la cual, a juicio

de la Sala, la Constitución Política y la Ley Orgánica del Congreso de la República han sido minuciosas en la regulación de este derecho, tanto en relación con la oportunidad para ejercerlo, como en cuanto a su procedimiento y a las consecuencias jurídicas de la decisión (positiva o negativa) que adopte el Congreso frente a las objeciones formuladas. Por la misma razón, la Sala estima que la observancia de tales normas debe ser cuidadosa y estricta, ya que su incumplimiento directo o indirecto (por ejemplo, mediante una interpretación indebidamente laxa) podría generar un desequilibrio de poderes, ya sea en beneficio del legislativo o bien a favor del ejecutivo. (...) [F]ácilmente de las disposiciones constitucionales y legales-orgánicas que se han transcrito, el Presidente de la República tiene el derecho de objetar total o parcialmente los proyectos de ley que sean aprobados por el Congreso de la República, ya sea por razones de inconstitucionalidad o de inconveniencia. En ambos casos, el término que el Presidente tiene para objetar los proyectos es el mismo, dependiendo de la extensión del proyecto: seis (6), diez (10) o veinte (20) días, según el caso. Igualmente, en los dos eventos señalados, el Gobierno debe enviar el proyecto, junto con las objeciones presentadas, a la cámara legislativa en la que tuvo origen, es decir, al Senado de la República o a la Cámara de Representantes, según el caso. Ni la Constitución Política ni la Ley Orgánica del Congreso señalan expresamente cuál es el término que tiene el Congreso de la República para conocer, discutir y adoptar una decisión sobre las objeciones formuladas por el Presidente de la República, por inconstitucionalidad o por inconveniencia. Sin embargo, la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha considerado reiteradamente que debe entenderse que dicho plazo es el mismo que la Carta establece en el artículo 162 para la discusión y aprobación de los proyectos de ley, es decir, el correspondiente a dos legislaturas.

FUENTE FORMAL: CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1991 - ARTÍCULO 165 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1991 - ARTÍCULO 166 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1991 - ARTÍCULO 167 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1991 - ARTÍCULO 200 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1991 - ARTÍCULO 241 NUMERAL 8 / LEY 5 DE 1992 - ARTÍCULO 196 / LEY 5 DE 1992 - ARTÍCULO 197 / LEY 5 DE 1992 - ARTÍCULO 198 / LEY 5 DE 1992 - ARTÍCULO 199 / LEY 5 DE 1992 - ARTÍCULO 200 / LEY 5 DE 1992 - ARTÍCULO 201

NOTA DE RELATORÍA: Sobre el trámite de las objeciones presidenciales, ver: Corte Constitucional, sentencias C-241 de 1994, C-433 de 2004, C-830 de 2007, C-306 de 2009, C-469 de 2009, C-307 de 2013, C-633 de 2016, C-202 de 2016 y C-432 de 2017.

OBJECIÓN PRESIDENCIAL / OBJECIÓN POR INCONVENIENCIA – Trámite de la objeción presidencial por inconveniencia / OBJECIÓN POR INCONSTITUCIONALIDAD / TRÁMITE DE LA OBJECIÓN POR INCONSTITUCIONALIDAD / CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE LA OBJECIÓN PRESIDENCIAL - Trámite de la objeción presidencial por inconstitucionalidad

[U]na vez estudiadas y discutidas las objeciones presidenciales, por parte del Congreso de la República, este debe decidir, por mayoría absoluta de cada una de las cámaras, si acepta total o parcialmente tales objeciones, o si, por el contrario, insiste en el proyecto ante el Gobierno, para obtener su sanción. A partir de ese momento, el trámite es distinto, si se trata de objeciones por inconveniencia o por inconstitucionalidad. En efecto, en el primer caso, el Congreso debe enviar el proyecto de nuevo al Presidente de la República, para que este cumpla con su deber constitucional de sancionarlo y promulgarlo, sin que pueda presentar

nuevas objeciones, como lo establecen los artículos 167, inciso segundo, de la Constitución y 199, numeral 2° de la Ley 5 de 1992. En el segundo caso, es decir, cuando las objeciones son por inconstitucionalidad, si el Congreso las rechaza, total o parcialmente, debe enviar el proyecto a la Corte Constitucional, para que resuelva definitivamente aquellas que no hayan sido acogidas, dentro de los seis (6) días siguientes. Si la Corte considera que el proyecto es parcialmente inexecutable, así lo debe indicar a la Cámara en que tuvo su origen, para que, oído el ministro del ramo, el Congreso rehaga e integre las disposiciones afectadas, de acuerdo con lo dispuesto por la Corte Constitucional en su sentencia. Una vez hecho lo anterior, el proyecto debe ser devuelto a esa corporación, para que dicte el fallo definitivo. En cambio, si la Corte Constitucional declara el proyecto de ley totalmente inexecutable, este deberá ser archivado. Finalmente, si lo declara completamente ajustado a la Constitución (la primera vez, o después de haber sido rehecho e integrado), el proyecto debe ser enviado al Presidente de la República para que lo sancione y promulgue, sin que dicho funcionario pueda presentar nuevas objeciones. (...) [L]a Sala encuentra que las normas constitucionales y legales citadas ofrecen respuestas muy claras: (i) El Presidente de la República solo tiene una oportunidad para objetar cada proyecto de ley que le envíe el Congreso para su sanción y promulgación, ya sea por inconveniencia o por inconstitucionalidad, o por ambas razones a la vez, y (ii) el plazo con el que cuenta el Primer Mandatario para estos efectos es también único, "preclusivo" e improrrogable, de acuerdo con el número de artículos con el que cuente cada proyecto, como lo disponen los artículos 166 de la Constitución y 198 del Reglamento del Congreso. Aclara la Sala que lo anterior no significa que el Presidente de la República deba enviar necesariamente al Congreso de la República un solo escrito de objeciones en relación con un determinado proyecto de ley, pues, eventualmente, podría plantear al inicio unas objeciones (por inconveniencia o por inconstitucionalidad, o de ambas clases) y posteriormente exponer otras objeciones adicionales, en un solo momento o en varios, siempre que lo haga dentro de la misma oportunidad que le otorga la Constitución y la ley, es decir, dentro de los 6, 10 o 20 días siguientes a la fecha en la que haya recibido el proyecto para sanción, de acuerdo con la extensión del mismo.

FUENTE FORMAL: CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1991 - ARTÍCULO 166 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1991 - ARTÍCULO 167 / LEY 5 DE 1992 - ARTÍCULO 198 / LEY 5 DE 1992 - ARTÍCULO 199 NUMERAL 2

OBJECIÓN PRESIDENCIAL / OBJECIÓN POR INCONVENIENCIA / OBJECIÓN POR INCONSTITUCIONALIDAD / TRÁMITE DE LA OBJECIÓN POR INCONSTITUCIONALIDAD / CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE LA OBJECIÓN PRESIDENCIAL / DEROGACIÓN DE LA LEY / INEXEQUIBILIDAD DE LA LEY - Trámite de las objeciones presidenciales formuladas al proyecto de ley N° 055 de 2014 Senado - 195 de 2014 Cámara

[E]l trámite de las objeciones presidenciales formuladas en relación con el citado proyecto de ley se cumplió íntegramente y se encuentra agotado, tanto en relación con las etapas que debían realizarse en el Congreso de la República como en relación con aquellas que debían llevarse a cabo ante la Corte Constitucional, de lo cual se concluye que el Presidente de la República no podría objetar de nuevo dicho proyecto, ni por razones de inconveniencia (aunque estas sean distintas de las formuladas en su momento), ni, mucho menos, por motivos de inconstitucionalidad, pues la oportunidad que el Presidente tenía para ejercer este derecho ya caducó (hace tres años y medio). Como se explicó en el acápite anterior, ni la Constitución Política, ni la Ley 5 de 1992, ni la jurisprudencia de la Corte Constitucional permiten que el Presidente de la República pueda objetar

más de una vez un mismo proyecto de ley, ni tampoco que pueda hacerlo por fuera de los plazos que taxativamente señala el artículo 166 de la Carta. Por el contrario, los artículos 167, inciso segundo, de la Carta y 199, numeral 2°, de la Ley 5 de 1992, disponen expresamente que el Presidente no puede plantear nuevas objeciones, luego de que el Congreso, con la mayoría absoluta de los votos de cada cámara, haya rechazado las objeciones por inconveniencia inicialmente formuladas y haya decidido insistir en la sanción del proyecto. Ahora bien, sobre la posibilidad de que esto suceda por hechos sobrevinientes o por modificaciones en la realidad económica, social o política, acaecidas después de que el Presidente haya objetado el proyecto de ley por inconveniencia y antes de que termine el trámite de las objeciones por inconstitucionalidad, especialmente en aquellos casos en que transcurra un tiempo considerable (más allá del normal para este tipo de asuntos), la Sala considera que, ni siquiera en tales circunstancias, puede entenderse que el Presidente de la República esté facultado para objetar de nuevo el proyecto de ley. (...) Así, dado que ninguna norma constitucional o legal permite al Presidente de la República, expresa o implícitamente, objetar más de una vez un mismo proyecto de ley, ni por razones de inconveniencia ni por motivos de inconstitucionalidad, no podría el Presidente objetar de nuevo el proyecto de ley que nos ocupa, cuyas objeciones ya fueron presentadas, discutidas y resueltas. (...) Con todo, la Sala advierte que el Gobierno Nacional mantiene intacta su iniciativa legislativa, por lo cual tiene la facultad de presentar nuevos proyectos de ley, o de proponer las reformas a los proyectos en curso que considere necesarias y convenientes para derogar o modificar las disposiciones que estima inconvenientes del proyecto de ley 055 de 2014 Senado – 195 de 2014 Cámara. (...) [E]l Presidente de la República no puede objetar de nuevo, por motivos de inconveniencia, el proyecto de ley N° 055 de 2014 Senado - 195 de 2014 Cámara. Lo anterior se entiende sin perjuicio de los diferentes instrumentos jurídicos previstos en la Constitución y en la ley con los que cuenta el Presidente para buscar la derogación, la modificación o la declaratoria de inexecutable de la ley que sea sancionada y promulgada, ya sea total o parcialmente, incluyendo, de llegarse a presentar el caso, aquellos instrumentos dispuestos en la Carta Política para superar situaciones verdaderamente extraordinarias, imprevisibles y sobrevinientes que pudieran presentarse (“estados de excepción”) (...).

FUENTE FORMAL: CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1991 - ARTÍCULO 166 / LEY 5 DE 1992 - ARTÍCULO 199 NUMERAL 2

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL

Consejero ponente: ÁLVARO NAMÉN VARGAS

Bogotá D.C., veintitrés (23) de enero de dos mil diecinueve (2019)

Radicación número: 11001-03-06-000-2019-00013-00(2411)

Actor: MINISTERIO DEL INTERIOR

Referencia: Objeciones presidenciales a proyectos de ley. Posibilidad de objetar un proyecto por inconveniencia más de una vez. Proyecto de ley para expedir un

nuevo Código Disciplinario

La Ministra del Interior solicita el concepto de la Sala sobre la posibilidad de que el Presidente de la República objete por inconveniencia, por segunda ocasión, el proyecto de ley N° 055 de 2014 Senado - 195 de 2014 Cámara, “[p]or 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”, teniendo en cuenta los cambios políticos, jurídicos y sociales que han ocurrido durante el largo tiempo transcurrido entre la fecha en que el Presidente objetó dicha iniciativa, por primera vez, y el momento en que el citado proyecto le fue enviado definitivamente para su sanción y promulgación (tres años y medio).

A este respecto, la ministra expone los siguientes antecedentes y consideraciones:

1. El 28 de julio de 2015, el Presidente de la República formuló objeciones por inconveniencia e inconstitucionalidad al proyecto de ley 055 de 2014 Senado - 195 de 2014 Cámara, “[p]or 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”.
2. Las objeciones por inconveniencia al citado proyecto no fueron acogidas por el Congreso de la República, por lo que dicha corporación decidió insistir en la sanción del proyecto de ley.
3. Las objeciones por inconstitucionalidad fueron resueltas por la Corte Constitucional así: (i) mediante la sentencia C-284 del 1 de junio de 2016, se declaró parcialmente inexecutable el texto del proyecto sometido a objeciones por inconstitucionalidad, y se remitió el expediente legislativo al Congreso de la República el 9 de junio de 2016; (ii) en la sentencia C-704 del 29 de noviembre de 2017, la Corte determinó que el Congreso había incurrido en la omisión de escuchar el concepto del ministro respectivo, y (iii) con la sentencia C-099 del 7 de marzo de 2018, la Corte Constitucional decidió declarar la exequibilidad del proyecto de ley, en relación con las objeciones por inconstitucionalidad formuladas.
4. El día 27 de diciembre de 2018, el señalado proyecto de ley fue remitido por el Secretario General del Senado de la República a la Presidencia de la República, para su sanción.
5. El proyecto de ley 55/2014 Senado – 195/2014 Cámara reduce los términos de prescripción y elimina la caducidad de la acción disciplinaria, entre otras disposiciones, medidas que, a juicio de la Ministra del Interior, no están acordes con el reclamo y la exigencia social, ni con las recomendaciones de los organismos internacionales, en materia de lucha contra la corrupción y, por el contrario, favorecen la impunidad. Adicionalmente, la iniciativa legislativa: (i) agrega, en la definición de dolo, el elemento de conocimiento previo de la ilicitud, lo que impacta directamente la posibilidad de sancionar las conductas a título de dolo y genera la posibilidad de que algunas conductas que se consideran actualmente dolosas, tengan que calificarse como culposas, y (ii) la implementación de la oralidad para todos los operadores disciplinarios generaría altos costos que impactarían las finanzas públicas.
6. Han transcurrido tres (3) años y medio desde la formulación de las objeciones presidenciales por inconveniencia (28 de julio de 2015), período que la consulta califica como “considerable” y en el cual “se han presentado circunstancias en lo político, económico y social que ameritan un análisis sobre la procedencia de la

presentación de nuevas objeciones por inconveniencia, ante la existencia de razones sobrevinientes". Tales razones, a juicio de la Ministra del Interior, son las siguientes:

- (i) La lucha anticorrupción que actualmente llevan a cabo el Gobierno Nacional y los organismos de control, entre otras autoridades, incluye una agenda legislativa que pretende reforzar el ordenamiento jurídico y dotarlo de instrumentos idóneos para combatir estos delitos, agenda en la cual se destaca el proyecto de ley N° 117 de 2018- Senado, “[p]or el cual se adoptan medidas para promover la probidad administrativa, combatir la corrupción, establecer la responsabilidad penal de las personas jurídicas y fortalecer el Ministerio Público, entre otras disposiciones”, presentado conjuntamente por el Gobierno y el Procurador General de la Nación, y en el cual se propone aumentar los términos de prescripción de la acción disciplinaria y crear la responsabilidad penal de las personas jurídicas, entre otras medidas.
- (ii) Este proyecto, que actualmente cursa en el Congreso de la República, contiene, en opinión de la alta funcionaria consultante, disposiciones contradictorias o antinómicas con el proyecto de ley N° 055 de 2014 Senado - 195 de 2014 Cámara, objeto de la consulta, que impedirían la formulación de una política pública coherente y eficaz contra la corrupción.

En atención a las consideraciones anteriores, la funcionaria consultante plantea a la Sala la siguiente **PREGUNTA**:

“¿Puede el señor presidente de la República formular por segunda vez objeciones por inconveniencia 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 2001 (sic) relacionadas con el Derecho Disciplinario", el cual fue remitido para sanción presidencial luego de más de tres (3) años y seis (6) meses de haberse presentado ante el honorable Congreso de la República las objeciones por inconveniencia, teniendo en cuenta las nuevas circunstancias del país que han sucedido en dicho transcurso de tiempo?”

I. CONSIDERACIONES

Para dar respuesta al interrogante formulado, la Sala analizará, en su orden, los siguientes aspectos: (i) la función y el deber presidencial de sancionar y promulgar las leyes; (ii) las objeciones presidenciales a los proyectos de ley: marco constitucional y legal, y (iii) trámite de las objeciones presidenciales al proyecto de ley 055 de 2014 Senado 195 de 2014 Cámara, y análisis del caso concreto.

A. La función y el deber constitucional de sancionar y promulgar las leyes

El artículo 189 de la Constitución Política establece las funciones que le corresponden al Presidente de la República como Jefe de Estado, Jefe de Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa, entre las cuales vale la pena destacar, para los efectos de esta consulta, las previstas en los numerales 9 y 10:

*“(…)
9. Sancionar las leyes.*

*10. Promulgar las leyes, obedecerlas y velar por su estricto cumplimiento.
(…)”.*

En armonía con este precepto, el artículo 200 *ibidem* dispone, en lo pertinente:

“Artículo 200. Corresponde al Gobierno, en relación con el Congreso:

1. Concurrir a la formación de las leyes, presentando proyectos por intermedio de los ministros, ejerciendo el derecho de objetarlos y cumpliendo el deber de sancionarlos con arreglo a la Constitución.
(...).” (Se resalta).

En el mismo sentido, el artículo 168 de la Carta estatuye:

“Artículo 168. Si el Presidente no cumpliera el deber de sancionar las leyes en los términos y según las condiciones que la Constitución establece, las sancionará y promulgará el Presidente del Congreso”. (Subraya añadida).

Como se puede inferir de las disposiciones constitucionales citadas, la sanción o firma de las leyes aprobadas por el Congreso de la República, por parte del Presidente de la República, y su posterior promulgación, son una clara manifestación de la naturaleza sistemática y sistémica de la estructura del Estado y del principio de separación de los poderes, así como de las funciones que el Gobierno Nacional, como cabeza de la Rama Ejecutiva, tiene en relación con el Congreso de la República (artículo 200 antes citado).

Concretamente, la Carta califica la sanción presidencial de los proyectos de ley como una función (artículo 189) y, al mismo tiempo, como un deber (artículos 166, 168 y 200) del Presidente de la República, lo que significa que no es potestativo de dicho funcionario público, sino obligatorio, sancionar las leyes que hayan sido debidamente aprobadas por el Congreso de la República, sin perjuicio, claro está, del derecho que le asiste de manifestar claramente su posición sobre los proyectos de ley que tramite el legislativo, de pedir su modificación, archivo o acumulación con otros proyectos, de presentar nuevos proyectos de ley, de solicitar su trámite urgente, de convocar al Congreso a sesiones extraordinarias y de formular objeciones a los proyectos que sean aprobados por el Congreso, tanto por inconstitucionalidad como por inconveniencia, dentro de los plazos y con el procedimiento que establece la Constitución Política y desarrolla el “Reglamento del Congreso”, entre otras atribuciones.

Así que, si bien el Presidente de la República tiene la función y el deber de sancionar las leyes que apruebe el Congreso, no se trata de un deber absoluto ni, mucho menos, ciego, que impida al Gobierno Nacional manifestar claramente y defender su posición política y jurídica sobre las normas legales que, a su parecer, resultarían inconvenientes para lograr la realización de los fines constitucionales del Estado y el bien común.

Por el contrario, como se enunció, el Presidente tiene a su disposición una amplia gama de instrumentos jurídico-políticos, que le permiten presentar iniciativas legislativas, intervenir activamente en el trámite de las leyes en el Congreso de la República y, finalmente, objetar los proyectos aprobados por el Congreso, tanto por razones de inconstitucionalidad como de inconveniencia. Incluso, después de sancionadas y promulgadas las leyes, puede reglamentarlas en la forma que estime más conveniente (artículo 189, numeral 11 de la Carta Política), siempre que no desconozca ni contradiga su texto ni su “espíritu” o contenido material; puede demandarlas ante la Corte Constitucional, total o parcialmente, si las considera opuestas a la Constitución; puede promover referendos derogatorios (artículo 170 *ibidem*) y puede presentar al legislativo nuevos proyectos para

buscar la derogación o modificación de las leyes que considere perjudiciales o inconvenientes.

Así como la función y deber presidencial de sancionar las leyes es una manifestación de la independencia de la Rama Legislativa y del sistema de pesos y contrapesos, los instrumentos descritos en los párrafos precedentes son una clara expresión de la independencia de la Rama Ejecutiva, en cabeza del Presidente de la República, particularmente frente al legislativo, y también del citado principio.

B. Las objeciones presidenciales: marco constitucional y legal

Tal como se explicó en el acápite anterior, las objeciones a los proyectos de ley constituyen un derecho que la Constitución Política otorga al Presidente de la República, para que su visión política y jurídica sobre las leyes que necesita el país, de acuerdo con sus propuestas y programas de gobierno, sea tenida en cuenta por el Congreso de la República.

Desde ese punto de vista, se trata de un ejercicio dialéctico que forma parte del funcionamiento normal de la democracia, de acuerdo con los principios de independencia y separación de los poderes públicos, de colaboración armónica entre los mismos y de pesos y contrapesos.

Esta es la razón por la cual, a juicio de la Sala, la Constitución Política y la Ley Orgánica del Congreso de la República han sido minuciosas en la regulación de este derecho, tanto en relación con la oportunidad para ejercerlo, como en cuanto a su procedimiento y a las consecuencias jurídicas de la decisión (positiva o negativa) que adopte el Congreso frente a las objeciones formuladas. Por la misma razón, la Sala estima que la observancia de tales normas debe ser cuidadosa y estricta, ya que su incumplimiento directo o indirecto (por ejemplo, mediante una interpretación indebidamente laxa) podría generar un desequilibrio de poderes, ya sea en beneficio del legislativo o bien a favor del ejecutivo.

En relación con las objeciones presidenciales, además de lo previsto en el artículo 200 de la Constitución Política, antes citado, los artículos 165, 166, 167 y 241 *ibidem* disponen, en sus partes pertinentes:

“Artículo 165. Aprobado un proyecto de ley por ambas cámaras, pasará al Gobierno para su sanción. Si éste no lo objetare, dispondrá que se promulgue como ley; si lo objetare, lo devolverá a la cámara en que tuvo origen.

Artículo 166. El Gobierno dispone del término de seis días para devolver con objeciones cualquier proyecto cuando 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.

Si transcurridos los indicados términos, el Gobierno no hubiere devuelto el proyecto con objeciones, el Presidente deberá sancionarlo y promulgarlo.

Si las cámaras entran en receso dentro de dichos términos, el Presidente tendrá el deber de publicar el proyecto sancionado u objetado dentro de aquellos plazos.

Artículo 167. El proyecto de ley objetado total o parcialmente por el Gobierno volverá a las Cámaras a segundo debate.

El Presidente sancionará sin poder presentar objeciones el proyecto que, reconsiderado, fuere aprobado por la mitad más uno de los miembros de una y otra Cámara.

Exceptúase el caso en que el proyecto fuere objetado por inconstitucional. En tal evento, si las Cámaras insistieren, el proyecto pasará a la Corte Constitucional para que ella, dentro de los seis días siguientes decida sobre su exequibilidad. El fallo de la Corte obliga al Presidente a sancionar la ley. Si lo declara inexecutable, se archivará el proyecto.

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.

(...)

Artículo 241. A la Corte Constitucional se le confía la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución, en los estrictos y precisos términos de este artículo. Con tal fin, cumplirá las siguientes funciones:

(...)

8. Decidir definitivamente sobre la constitucionalidad de los proyectos de ley que hayan sido objetados por el Gobierno como inconstitucionales, y de los proyectos de leyes estatutarias, tanto por su contenido material como por vicios de procedimiento en su formación.

(...)" (Subrayas añadidas).

Por su parte, la Ley 5 de 1992¹, que contiene el reglamento del Congreso de la República, expedida con fundamento en lo dispuesto por el artículo 151 de la Carta Política², prescribe sobre este asunto:

"Artículo 196. Sanción presidencial. Aprobado un proyecto por ambas Cámaras, pasará al Gobierno para su sanción. Si no lo objetare, dispondrá que se promulgue como ley.

Artículo 197. Objeciones presidenciales. Si el gobierno objetare un proyecto de ley, lo devolverá a la Cámara en que tuvo origen. Si la objeción es parcial, a la Comisión Permanente; si es total, a la Plenaria de cada Cámara³.

Artículo 198. Término para la objeción. El Gobierno dispondrá de seis (6) días para devolver con objeciones cualquier proyecto, si no consta de más de veinte (20) artículos; de diez (10) días si el proyecto contiene de veintiuno (21) a cincuenta (50) artículos; y hasta de veinte (20) días cuando los artículos sean más de cincuenta (50).

Artículo 199. Contenido de la objeción presidencial. La objeción a un proyecto de ley puede obedecer a razones de inconstitucionalidad o de inconveniencia.

1o. Si fuere por inconstitucionalidad y las Cámaras insistieren, el proyecto pasará a la Corte Constitucional para que decida sobre su exequibilidad dentro de los seis (6)

¹ "Por la cual se expide el Reglamento del Congreso; el Senado y la Cámara de Representantes".

² "Artículo 151. El Congreso expedirá leyes orgánicas a las cuales estará sujeto el ejercicio de la actividad legislativa. Por medio de ellas se establecerán los reglamentos del Congreso y de cada una de las Cámaras, las normas sobre preparación, aprobación y ejecución del presupuesto de rentas y ley de apropiaciones y del plan general de desarrollo, y las relativas a la asignación de competencias normativas a las entidades territoriales. (...)". (Se destaca).

³ El aparte tachado fue declarado inexecutable por la Corte Constitucional, en la sentencia C-241 del 19 de mayo de 1994, radicación N° D-452.

días siguientes. Este fallo obliga al Presidente a sancionar la ley y a promulgarla. Pero, si se declara inexecutable, se archivará el proyecto.

Si la Corte Constitucional 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 o integre las disposiciones afectadas en términos concordantes con el dictamen de la Corte.

Cumplido este trámite, se remitirá a la Corte el proyecto para su fallo definitivo.

2o. Si fuere por inconveniencia y las Cámaras insistieren, aprobándolo por mayoría absoluta, el Presidente sancionará el proyecto sin poder presentar nuevas objeciones.

Artículo 200. Discrepancias entre las Cámaras. Cuando una Cámara hubiere declarado infundadas las objeciones presentadas por el Gobierno a un proyecto de ley, y la otra las encontrare fundadas, se archivará el proyecto.

Artículo 201. Sanción por el Presidente del Congreso. Si el Presidente de la República no cumpliera el deber de sancionar las leyes en los términos y según las condiciones que la Constitución establece, las sancionará y promulgará el Presidente del Congreso". (Destaca la Sala).

Como se puede deducir fácilmente de las disposiciones constitucionales y legales-orgánicas que se han transcrito, el Presidente de la República tiene el derecho de objetar total o parcialmente los proyectos de ley que sean aprobados por el Congreso de la República, ya sea por razones de inconstitucionalidad o de inconveniencia.

En ambos casos, el término que el Presidente tiene para objetar los proyectos es el mismo, dependiendo de la extensión del proyecto: seis (6), diez (10) o veinte (20) días, según el caso⁴. Igualmente, en los dos eventos señalados, el Gobierno debe enviar el proyecto, junto con las objeciones presentadas, a la cámara legislativa en la que tuvo origen, es decir, al Senado de la República o a la Cámara de Representantes, según el caso.

Ni la Constitución Política ni la Ley Orgánica del Congreso señalan expresamente cuál es el término que tiene el Congreso de la República para conocer, discutir y adoptar una decisión sobre las objeciones formuladas por el Presidente de la República, por inconstitucionalidad o por inconveniencia. Sin embargo, la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha considerado reiteradamente que debe entenderse que dicho plazo es el mismo que la Carta establece en el artículo 162 para la discusión y aprobación de los proyectos de ley, es decir, el correspondiente a dos legislaturas⁵.

Ahora bien, una vez estudiadas y discutidas las objeciones presidenciales, por parte del Congreso de la República, este debe decidir, por mayoría absoluta de cada una de las cámaras, si acepta total o parcialmente tales objeciones, o si, por el contrario, insiste en el proyecto ante el Gobierno, para obtener su sanción.

⁴ La jurisprudencia constitucional ha precisado que estos términos deben contabilizarse en días hábiles, y que empiezan a correr el día siguiente a aquel en que el Presidente de la República haya recibido el proyecto de ley para su sanción. A este respecto, pueden verse, por ejemplo, las sentencias C-307 de 2013, C-633 de 2016 y C-432 de 2017.

⁵ En este sentido, ver las sentencias C-433 de 2004, C-830 de 2007, C-306 de 2009, C-469 de 2009 y C-202 de 2016, entre otras.

A partir de ese momento, el trámite es distinto, si se trata de objeciones por inconveniencia o por inconstitucionalidad.

En efecto, en el primer caso, el Congreso debe enviar el proyecto de nuevo al Presidente de la República, para que este cumpla con su deber constitucional de sancionarlo y promulgarlo, sin que pueda presentar nuevas objeciones, como lo establecen los artículos 167, inciso segundo, de la Constitución y 199, numeral 2° de la Ley 5 de 1992.

En el segundo caso, es decir, cuando las objeciones son por inconstitucionalidad, si el Congreso las rechaza, total o parcialmente, debe enviar el proyecto a la Corte Constitucional, para que resuelva definitivamente aquellas que no hayan sido acogidas, dentro de los seis (6) días siguientes.

Si la Corte considera que el proyecto es parcialmente inexecutable, así lo debe indicar a la Cámara en que tuvo su origen, para que, oído el ministro del ramo, el Congreso rehaga e integre las disposiciones afectadas, de acuerdo con lo dispuesto por la Corte Constitucional en su sentencia. Una vez hecho lo anterior, el proyecto debe ser devuelto a esa corporación, para que dicte el fallo definitivo.

En cambio, si la Corte Constitucional declara el proyecto de ley totalmente inexecutable, este deberá ser archivado.

Finalmente, si lo declara completamente ajustado a la Constitución (la primera vez, o después de haber sido rehecho e integrado), el proyecto debe ser enviado al Presidente de la República para que lo sancione y promulgue, sin que dicho funcionario pueda presentar nuevas objeciones.

Lo anterior permite observar que el trámite de las objeciones presidenciales, incluyendo la oportunidad que el Presidente de la República tiene para formularlas, está regulado en normas constitucionales y legales-orgánicas de carácter imperativo o de orden público. Tales disposiciones, por lo tanto, no pueden ser modificadas, para un caso particular, por la voluntad unilateral del Congreso de la República o del Gobierno Nacional, ni tampoco por un acuerdo entre ambos poderes.

La razón para que esto sea así, a juicio de la Sala, consiste en que, tal como se indicó previamente, el derecho a presentar objeciones y el trámite de las mismas busca garantizar la aplicación efectiva de varios principios esenciales para el buen funcionamiento del Estado de Derecho, tales como el principio democrático, el de la separación e independencia de los poderes (inclusive de la Rama Judicial, en tanto esta intervenga en el trámite de las objeciones por inconstitucionalidad), el principio de la colaboración armónica entre los mismos y el de los pesos y contrapesos ("*checks and balances*"), entre otros.

Con respecto a la oportunidad para que el Presidente de la República objete por inconveniencia o por inconstitucionalidad un proyecto de ley, deben entenderse incluidos en este asunto dos aspectos: (i) el número de veces que el Presidente puede plantear objeciones en relación con un mismo proyecto de ley, y (ii) el plazo en que puede hacerlo.

Sobre estos dos aspectos, la Sala encuentra que las normas constitucionales y legales citadas ofrecen respuestas muy claras: (i) El Presidente de la República solo tiene una oportunidad para objetar cada proyecto de ley que le envíe el Congreso para su sanción y promulgación, ya sea por inconveniencia o por

inconstitucionalidad, o por ambas razones a la vez, y (ii) el plazo con el que cuenta el Primer Mandatario para estos efectos es también único, “preclusivo” e improrrogable, de acuerdo con el número de artículos con el que cuente cada proyecto, como lo disponen los artículos 166 de la Constitución y 198 del Reglamento del Congreso.

Aclara la Sala que lo anterior no significa que el Presidente de la República deba enviar necesariamente al Congreso de la República un solo escrito de objeciones en relación con un determinado proyecto de ley, pues, eventualmente, podría plantear al inicio unas objeciones (por inconveniencia o por inconstitucionalidad, o de ambas clases) y posteriormente exponer otras objeciones adicionales, en un solo momento o en varios, siempre que lo haga dentro de la misma oportunidad que le otorga la Constitución y la ley, es decir, dentro de los 6, 10 o 20 días siguientes a la fecha en la que haya recibido el proyecto para sanción, de acuerdo con la extensión del mismo.

Así, por ejemplo, si se tratara de un proyecto que tuviera veinte (20) artículos o menos, es posible que el Gobierno Nacional devolviera el proyecto, con ciertas objeciones por inconveniencia, el día cuarto (4º) después de su recibo, y que el día sexto (6º) enviara al Congreso algunas objeciones adicionales en relación con el mismo proyecto, ya sea por inconveniencia o por inconstitucionalidad. No encuentra la Sala que en una situación como estas se desconociera o violara materialmente ninguna norma constitucional u orgánica.

Pero una vez vencido dicho plazo, el Presidente de la República ya no puede formular objeciones de ninguna clase, pues ni la Constitución Política ni la Ley Orgánica del Congreso establecen que el Presidente tenga una segunda oportunidad para presentar objeciones, ni que el término que se señala para ello pueda ser prorrogado, suspendido o interrumpido, independientemente de las vicisitudes y demoras que puedan ocurrir en el trámite previsto para que el Congreso discuta y decida sobre las objeciones, o en el procedimiento señalado para que la Corte Constitucional resuelva de manera definitiva sobre las objeciones por inconstitucionalidad no acogidas por el legislativo.

Por el contrario, en criterio de la Sala, tanto la Constitución como la Ley 5 de 1992, prohíben expresamente que el Presidente de la República formule nuevas objeciones, luego de que el Congreso de la República se haya pronunciado sobre las objeciones por inconveniencia planteadas inicialmente, o después de que la Corte Constitucional haya resuelto sobre las objeciones por inconstitucionalidad.

En efecto, así lo dispone, para el primer caso, el artículo 167 de la Carta Política, en su segundo inciso, cuando preceptúa: “*El Presidente sancionará sin poder presentar objeciones el proyecto que, reconsiderado, fuere aprobado por la mitad más uno de los miembros de una y otra Cámara*” (subrayamos). Y esta proscripción la reitera, con mayor claridad, el numeral 2º del artículo 199 del Reglamento del Congreso, cuando estatuye: “*Si fuere por inconveniencia (la objeción) y las Cámaras insistieren, aprobándolo por mayoría absoluta, el Presidente sancionará el proyecto sin poder presentar nuevas objeciones*” (se destaca).

Y en relación con el segundo caso, el artículo 167, inciso 3º, de la Carta dispone: “*El fallo de la Corte obliga al Presidente a sancionar la ley*”. Este mandato lo

reitera y amplía el artículo 199 de la Ley 5 de 1992, cuando señala: “Este fallo obliga al Presidente a sancionar la ley y a promulgarla”⁶.

C. Trámite de las objeciones presidenciales formuladas al proyecto de ley N° 055 de 2014 Senado - 195 de 2014 Cámara. Análisis del caso concreto

El trámite dado a las objeciones presentadas por el Presidente de la República, en relación con el proyecto de ley 55/2014 Senado – 195/2014 Cámara, de acuerdo con los documentos enviados por el Ministerio del Interior, y con señalado por la Corte Constitucional en las sentencias C-284 de 2016, C-704 de 2017 y C-099 de 2018, dentro del expediente N° OG-149, puede resumirse así:

- 1) El proyecto aprobado por el Congreso de la República fue enviado por el Secretario General del Senado a la Presidencia de la República y recibido por esta, para la sanción presidencial, el día 30 de junio de 2015.
- 2) El día 28 de julio de 2015, es decir, el último del plazo de 20 días hábiles que tenía para formular objeciones, el Gobierno Nacional formuló ocho (8) objeciones distintas contra el proyecto de ley, cuatro (4) de ellas por razones de inconstitucionalidad y las otra cuatro (4) por motivos de inconveniencia.
- 3) El Congreso de la República, al revisar y discutir las objeciones presentadas, aceptó dos objeciones por inconstitucionalidad y dos por inconveniencia, y rechazó las otras cuatro (dos por inconveniencia y dos por inconstitucionalidad), mediante decisión adoptada por la plenaria del Senado de la República el 10 de noviembre de 2015, y por la plenaria de la Cámara de Representantes el 1 de diciembre del mismo año.
- 4) Dado lo anterior, el Secretario General del Senado remitió el proyecto de ley a la Corte Constitucional el 18 de diciembre de 2015, para que resolviera de manera definitiva sobre las dos objeciones por inconstitucionalidad que no fueron acogidas por el Congreso.
- 5) La Corte, mediante la sentencia C-284 del 1 de junio de 2016, declaró infundadas las objeciones por inconstitucionalidad que se encontraban pendientes, con excepción de la expresión “o en lugares públicos”, contenida en el numeral 3° del artículo 55, y de los numerales 1° del artículo 55 y 1° del artículo 58 del proyecto, en relación con los cuales la Corte Constitucional declaró fundadas las objeciones por inconstitucionalidad planteadas por el Gobierno Nacional.
- 6) Con el fin de dar cumplimiento a lo ordenado por la Corte en esta sentencia y lo dispuesto por el artículo 167 de la Constitución Política, el Senado de la República, en sesión plenaria, aprobó el nuevo texto del proyecto de ley, rehecho e integrado, el 26 de octubre de 2016, luego de haber oído y recibido el concepto de la Directora del Departamento Administrativo de la Función Pública, en representación del Gobierno. La plenaria de la Cámara de Representantes hizo lo propio el 2 de noviembre de 2016.

⁶ Recuérdese que la promulgación de la ley es un requisito indispensable para su entrada en vigencia y su obligatoriedad, y dicho fenómeno se configura mediante su publicación en el Diario Oficial (Ley 4 de 1913, artículo 52).

- 7) El Secretario General del Senado devolvió el proyecto reelaborado e integrado a la Corte Constitucional, junto con el expediente legislativo correspondiente, el 16 de noviembre de 2016.
- 8) Luego de pedir en varias ocasiones documentos y pruebas adicionales al Congreso de la República, la Corte, mediante la sentencia C-704 del 29 de noviembre de 2017, volvió a revisar el proyecto de ley, junto con el expediente respectivo, y declaró incumplido el requisito previsto en el artículo 167 de la Carta, consistente en la obligación de oír al “*Ministro del ramo*”, por lo que ordenó devolver de nuevo el expediente legislativo al Congreso, para que cumpliera el requisito señalado.

Es importante mencionar que en la misma providencia, la Corte declaró 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...”, habida consideración de que la fecha de entrada en vigencia de tales disposiciones, establecida originalmente en el artículo 265 del proyecto, era el 1º de enero del año 2017, fecha para el cual se encontraba todavía en trámite la revisión de las objeciones por inconstitucionalidad formuladas por el Presidente de la República.

- 9) En cumplimiento de dicha sentencia, el nuevo texto del proyecto de ley, rehecho e integrado, fue aprobado por la plenaria del Senado de la República el 5 de junio de 2018, y por la plenaria de la Cámara de Representantes, el 6 de junio del mismo año.
- 10) El 12 de junio de 2018, la Secretaría General del Senado envió de nuevo a la Corte Constitucional el proyecto de ley y el expediente legislativo, junto con algunos documentos que daban cuenta, en principio, del cumplimiento del requisito señalado en la sentencia anterior.
- 11) La Corte, luego de solicitar documentos adicionales al Congreso, declaró cumplido el trámite de las objeciones establecido en el artículo 167 de la Carta y, en consecuencia, declaró exequible el proyecto de ley, mediante la sentencia C-099 del 24 de octubre de 2018.
- 12) Finalmente, el Secretario General del Senado remitió a la Presidencia de la República, mediante oficio recibido por esta el 27 de diciembre de 2018, el texto definitivo del proyecto de ley que se comenta, suscrito por el Presidente del Congreso.

Como se observa en el recuento anterior, el Presidente de la República, en su momento y dentro de la oportunidad establecida por el artículo 166 de la Constitución Política, formuló objeciones por inconveniencia y por inconstitucionalidad al proyecto de ley 055 de 2014 Senado – 195 de 2014 Cámara, mediante el cual se expide un nuevo código disciplinario.

Algunas de las objeciones por inconveniencia y algunas de las objeciones por inconstitucionalidad fueron rechazadas por el Congreso de la República, que

insistió, por lo tanto, en la sanción del proyecto de ley, suprimiendo o modificando aquellas normas respecto de las cuales fueron acogidas las objeciones.

En relación con las objeciones por inconstitucionalidad que no fueron aceptadas por el Congreso, la Corte Constitucional se pronunció en tres ocasiones, habiendo ordenado, en dos de ellas, que el Congreso rehiciera e integrara el texto del proyecto de ley, cumpliendo con el trámite previsto en el artículo 167, inciso final, de la Carta Política, hasta que, finalmente, la misma Corte, en la sentencia C-099 de 2018, consideró satisfactoriamente cumplido dicho procedimiento y declaró exequible el proyecto de ley, de acuerdo con su texto definitivo.

Lo anterior permite inferir, con toda claridad, que el trámite de las objeciones presidenciales formuladas en relación con el citado proyecto de ley se cumplió íntegramente y se encuentra agotado, tanto en relación con las etapas que debían realizarse en el Congreso de la República como en relación con aquellas que debían llevarse a cabo ante la Corte Constitucional, de lo cual se concluye que el Presidente de la República no podría objetar de nuevo dicho proyecto, ni por razones de inconveniencia (aunque estas sean distintas de las formuladas en su momento), ni, mucho menos, por motivos de inconstitucionalidad, pues la oportunidad que el Presidente tenía para ejercer este derecho ya caducó (hace tres años y medio).

Como se explicó en el acápite anterior, ni la Constitución Política, ni la Ley 5 de 1992, ni la jurisprudencia de la Corte Constitucional permiten que el Presidente de la República pueda objetar más de una vez un mismo proyecto de ley, ni tampoco que pueda hacerlo por fuera de los plazos que taxativamente señala el artículo 166 de la Carta. Por el contrario, los artículos 167, inciso segundo, de la Carta y 199, numeral 2°, de la Ley 5 de 1992, disponen expresamente que el Presidente no puede plantear nuevas objeciones, luego de que el Congreso, con la mayoría absoluta de los votos de cada cámara, haya rechazado las objeciones por inconveniencia inicialmente formuladas y haya decidido insistir en la sanción del proyecto.

Ahora bien, sobre la posibilidad de que esto suceda por hechos sobrevinientes o por modificaciones en la realidad económica, social o política, acaecidas después de que el Presidente haya objetado el proyecto de ley por inconveniencia y antes de que termine el trámite de las objeciones por inconstitucionalidad, especialmente en aquellos casos en que transcurra un tiempo considerable (más allá del normal para este tipo de asuntos), la Sala considera que, ni siquiera en tales circunstancias, puede entenderse que el Presidente de la República esté facultado para objetar de nuevo el proyecto de ley.

Lo anterior obedece, en primer lugar, a que el Presidente, como servidor público, está sujeto a los mandatos de la Constitución Política y la ley y, en especial, a lo dispuesto en los artículos 6 y 121 superiores, conforme a los cuales:

“Artículo 6. Los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes. Los servidores públicos lo son por la misma causa y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones.”

“Artículo 121. Ninguna autoridad del Estado podrá ejercer funciones distintas de las que le atribuyen la Constitución y la ley.” (Subrayas ajenas al texto original).

Así, dado que ninguna norma constitucional o legal permite al Presidente de la República, expresa o implícitamente, objetar más de una vez un mismo proyecto de ley, ni por razones de inconveniencia ni por motivos de inconstitucionalidad, no

podría el Presidente objetar de nuevo el proyecto de ley que nos ocupa, cuyas objeciones ya fueron presentadas, discutidas y resueltas.

En esa medida, del aparente silencio que la Constitución Política guarda sobre esta posibilidad, el cual no existe en realidad, como ya se demostró, no podría interpretarse ni deducirse una suerte de autorización o permisión implícita al Presidente de la República para objetar por inconveniencia un proyecto de ley dos o más veces, por cuanto el Presidente, como autoridad pública, solamente puede hacer aquello que la Constitución y la ley le ordenan o le autorizan.

Sobre este punto, el Consejo de Estado, en sentencia del 16 de septiembre de 2014⁷, en la cual manifestó, entre otras cosas, que ni la Constitución Política ni la ley facultan al Presidente de la República para formular objeciones en el trámite de los actos legislativos o reformas constitucionales tramitadas por el Congreso, afirmó:

“(...) para la Sala no es de recibo la tesis que expuso el Gobierno Nacional en el escrito contentivo de las objeciones presidenciales a la Reforma a la Justicia... que se sustenta en el argumento según el cual “ninguna norma de la Constitución prohíbe de manera explícita la presentación de objeciones gubernamentales contra actos legislativos”, pues invierte el principio que proclaman los artículos 6º, 121 y 123 de la Constitución Política conforme a los cuales en un Estado Democrático de Derecho las autoridades únicamente están autorizadas a hacer lo que la Constitución y las Leyes les facultan; aceptar que todo aquello que no esté expresamente prohibido al Presidente de la República, le estaría permitido invertir el principio de la responsabilidad de los servidores públicos equiparándola a la de los particulares”. (Se resalta).

Esta regla constitucional pretende salvaguardar y realizar el principio democrático, así como los principios de legalidad, de independencia de los poderes públicos y de pesos y contrapesos. Por tal razón, aceptar que el Presidente de la República pueda objetar las leyes en situaciones distintas de las señaladas en la Constitución Política y en el Reglamento del Congreso, o por fuera de los plazos allí previstos, podría generar un desequilibrio a favor de la Rama Ejecutiva y en contra de la Rama Legislativa, al ampliar las oportunidades y potestades que el Presidente tendría para objetar las leyes aprobadas por el Congreso.

Por otra parte, la existencia de unas reglas claras sobre la presentación y el trámite de las objeciones presidenciales, y su estricta aplicación, buscan garantizar también la vigencia del principio de seguridad jurídica. En efecto, como la valoración sobre lo que debe entenderse por “hechos sobrevinientes”, “modificaciones a la realidad social, política, económica” y “duración considerable o excesiva” en el trámite de las objeciones, sería efectuada directamente por el Gobierno, sin ningún control judicial previo ni automático (pues se trata de objeciones por inconveniencia y no por inconstitucionalidad), en el evento de aceptarse la tesis expuesta en la consulta no podría saberse, a ciencia cierta, si debido a la duración y a las dificultades que haya tenido el trámite de las objeciones inicialmente planteadas por el Presidente en relación con un determinado proyecto de ley, y a las circunstancias de hecho o de derecho sobrevinientes que hayan ocurrido durante dicho procedimiento, el Presidente de la República podría objetar de nuevo, o no, el mismo proyecto.

⁷ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 16 de septiembre de 2014, radicación N° 11001-03-24-000-2012-00220-00 (IJ).

Esto podría generar incertidumbre y conflictos que redundarían, a su vez, en una mayor duración en el trámite de los proyectos de ley.

Por otro lado, para referirnos al caso específico de la consulta, la presentación y el trámite de un nuevo proyecto de ley que contiene disposiciones aparentemente contradictorias con el anterior, no pueden ser considerados como modificaciones a la realidad política, jurídica o social. En primer lugar, porque ese proyecto no ha sido aprobado aún y, en segundo lugar, porque, de aprobarse, lo cual ocurriría probablemente después de la sanción y promulgación del proyecto 055/2014 Senado – 195/2014 Cámara, las eventuales inconsistencias o contradicciones que se lleguen a presentar entre las dos leyes tendrían que resolverse con base en las reglas establecidas por el legislador y en los criterios señalados por la jurisprudencia para solucionar este tipo de anomalías en el ordenamiento jurídico, tales como: (i) la norma posterior prevalece sobre la anterior, (ii) la disposición especial prima sobre la general y (iii) el precepto de superior jerarquía prevalece sobre el inferior.

Con todo, la Sala advierte que el Gobierno Nacional mantiene intacta su iniciativa legislativa, por lo cual tiene la facultad de presentar nuevos proyectos de ley, o de proponer las reformas a los proyectos en curso que considere necesarias y convenientes para derogar o modificar las disposiciones que estima inconvenientes del proyecto de ley 055 de 2014 Senado – 195 de 2014 Cámara.

A este respecto, es importante tener en cuenta que las normas de esa ley, una vez sancionada por el Presidente de la República o, en su defecto, por el Presidente del Congreso, no entrarán en vigencia de manera inmediata, a partir de su promulgación, pues el artículo 256 del respectivo proyecto, reelaborado e integrado por el Congreso de la República en la forma ordenada por la Corte Constitucional, dispone lo siguiente:

“Artículo 265. Vigencia y derogatoria. La presente ley entrará a regir cuatro meses después de su sanción y publicación y deroga las siguientes disposiciones: Ley 734 de 2002 y los artículos 3º, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 56, 57, 58, 59, 60 y 132 de la Ley 1474 de 2011 y los numerales 21, 22, 23 y 24 del artículo 7º del Decreto-Ley 262 de 2000. Los regímenes especiales en materia disciplinaria conservarán su vigencia

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

Adicionalmente se observa que, conforme al artículo 263 *ejusdem*, “los procesos disciplinarios en los que se haya proferido auto de apertura de investigación disciplinaria o de citación a audiencia al entrar en vigencia la presente ley continuarán tramitándose de conformidad con las ritualidades consagradas en el procedimiento anterior”.

De esta forma, es claro que algunas disposiciones del nuevo “Código General Disciplinario” entrarían en vigor solo 18 meses después de la promulgación de la ley que lo contiene, y las restantes, 4 meses después de dicha promulgación, y que, en todo caso, las normas que vayan entrando a regir en cada ocasión no se aplicarían a los procesos disciplinarios en que se haya dictado auto de apertura de la investigación o de citación a audiencia.

Por lo tanto, el Gobierno Nacional cuenta con algunos meses para proponer y tramitar en el Congreso de la República las disposiciones que considere necesarias para derogar o modificar las normas del nuevo código que, a su juicio, puedan obstaculizar la lucha contra la corrupción o que no sean convenientes, por cualquier otro motivo, para el bien común o el interés público.

Asimismo, en relación con aquellas disposiciones del proyecto de ley 55/2014 Senado – 195/2014 Cámara que el Gobierno Nacional considere opuestas a la Constitución Política y que no fueron objeto, en su momento, de las objeciones por inconstitucionalidad planteadas por el Presidente de la República, los miembros del Gobierno y otros ciudadanos cuentan con la posibilidad de demandarlas ante la Corte Constitucional, por vicios de fondo o de procedimiento, en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad.

Finalmente, de llegarse a presentar situaciones verdaderamente extraordinarias, sobrevinientes e imprevisibles, que amenacen la seguridad exterior del Estado, el orden público interno, la estabilidad institucional, la convivencia ciudadana, el orden económico, social y ecológico del país, o constituyan calamidad pública, que no puedan conjurarse con los mecanismos ordinarios y reúnan los demás requisitos previstos en los artículos 212, 213 y 215 de la Constitución Política (estados de excepción), el Gobierno Nacional tendría también las facultades e instrumentos jurídicos que le otorgan dichas normas, junto con el artículo 214 *ibidem*, para superar tales situaciones, incluyendo la posibilidad de suspender o modificar leyes preexistentes.

En atención a las consideraciones anteriores,

III. La Sala RESPONDE:

¿Puede el señor presidente de la República formular por segunda vez objeciones por inconveniencia 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 2001 (sic) relacionadas con el Derecho Disciplinario", el cual fue remitido para sanción presidencial luego de más de tres (3) años y seis (6) meses de haberse presentado ante el honorable Congreso de la República las objeciones por inconveniencia, teniendo en cuenta las nuevas circunstancias del país que han sucedido en dicho transcurso de tiempo?"

No. Por las razones expuestas en este concepto, el Presidente de la República no puede objetar de nuevo, por motivos de inconveniencia, el proyecto de ley N° 055 de 2014 Senado - 195 de 2014 Cámara.

Lo anterior se entiende sin perjuicio de los diferentes instrumentos jurídicos previstos en la Constitución y en la ley con los que cuenta el Presidente para buscar la derogación, la modificación o la declaratoria de inexecutable de la ley que sea sancionada y promulgada, ya sea total o parcialmente, incluyendo, de llegarse a presentar el caso, aquellos instrumentos dispuestos en la Carta Política para superar situaciones verdaderamente extraordinarias, imprevisibles y sobrevinientes que pudieran presentarse ("estados de excepción"), conforme a lo explicado en las consideraciones de este concepto.

Remítase a la Ministra del Interior y a la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la

República.

ÉDGAR GONZÁLEZ LÓPEZ
Presidente de la Sala

ÓSCAR DARÍO AMAYA NAVAS
Consejero de Estado

GERMÁN ALBERTO BULA ESCOBAR
Consejero de Estado

ÁLVARO NAMÉN VARGAS
Consejero de Estado

LUCÍA MAZUERA ROMERO
Secretaria de la Sala