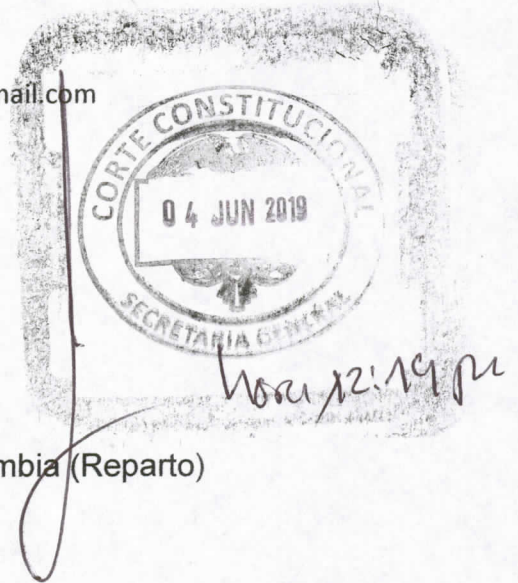


D-13281
OK

ANÍBAL CARVAJAL VASQUEZ
Abogado
Celular 3188911597
Correo electrónico: anibalcarvajalvasquez@hotmail.com



Bucaramanga, mayo 27 de 2019

Señores
Magistrados Corte Constitucional de la República de Colombia (Reparto)
E.S.D.

Asunto: Demanda de Inconstitucionalidad con solicitud de medida cautelar

ANIBAL CARVAJAL VASQUEZ, identificado como aparece al pie de mi correspondiente firma, actuando en mi propio nombre y representación, conforme a los artículos 40 numeral 6 y 241 de la Constitución Política de 1991 me permito instaurar acción pública de inconstitucionalidad contra el artículo 140 de la ley 1955 de 2019 "POR EL CUAL SE EXPIDE EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2018-2022. PACTO POR COLOMBIA, PACTO POR LA EQUIDAD" en atención a los fundamentos jurídicos que se plantearan en el acápite pertinente.

LEY DEMANDA

A continuación, me permito transcribir la norma que se considera violenta la Constitución Política en atención a la manera como se llevó a cabo su proceso de producción legislativa. Veamos:

Ley 1955 de 2019

(...)

ARTÍCULO 140°. PRÓRROGA CÓDIGO GENERAL
DISCIPLINARIO. Prorróguese hasta el 1 de julio de 2021 la
entrada en vigencia de la Ley 1952 de 2019.

PRETENSIONES

Primera: Se declare inconstitucional el artículo 140 de la ley 1955 de 2019 “Por el cual se expide el PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2018-2022. Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad.”

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

Cargo 1. Violación del principio de identidad flexible

La Constitución Política de 1991 establece en el artículo 158 que los proyectos de ley que se radiquen en el Congreso y sigan su curso en dicha corporación deben referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella. Al respecto la norma superior indica lo siguiente:

ARTICULO 158. Todo proyecto de ley debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella. El Presidente de la respectiva comisión rechazará las iniciativas que no se avengan con este precepto, pero sus decisiones serán apelables ante la misma comisión. La ley que sea objeto de reforma parcial se publicará en un solo texto que incorpore las modificaciones aprobadas.

En relación a este aspecto debo señalar que la prohibición de variar la univocidad de la materia objeto de debate legislativo ha sido designada por la jurisprudencia con el nombre de “principio de identidad flexible en la labor parlamentaria”. La caracterización de este principio se dio desde antes de la vigencia de la Carta de 1991. En ese momento, la Corte Suprema de Justicia “(...) *autoridad judicial encargada del control de constitucionalidad de la ley según encargo del texto constitucional de 1886, se había pronunciado con el objetivo de precisar que dentro del procedimiento legislativo no resultaban admisibles ningún tipo de modificaciones que alteraran el sentido original de las iniciativas legislativas radicadas en el Congreso de la República; razón por la cual la máxima de identidad de contenido*

no era relativa como ocurre hoy en día, sino absoluta puesto que partía de la ilegitimidad de cualquier decisión adoptada por el Legislador encaminada a modificar tales iniciativas.”(C- 726 de 2015).

Tal comprensión fue modificada en la Constitución de 1991, que permitió flexibilizar el procedimiento legislativo, en especial en la facultad del Congreso para adicionar, modificar y suprimir los proyectos de ley a partir del segundo debate (artículo 160 de la C.P.), lo que ha dado lugar al concepto de identidad flexible o relativa en la labor parlamentaria. Se insiste.

En efecto, la Corte Constitucional en la sentencia C-942 de 2008, señaló lo siguiente:

*“(…) el principio de identidad flexible exige que el proyecto de ley se conserve siempre el mismo a lo largo del trámite legislativo, en cuanto a su **materia o núcleo temático**, razón por la cual las modificaciones o adiciones introducidas como artículos nuevos deben tener un vínculo razonable con el tema general del proyecto en curso, lo cual implica que (i) dichos cambios se refieran a temas tratados y aprobados en el primer debate, y (ii) que éstos temas guarden estrecha relación con el contenido del proyecto.” (Subrayado original fuera del texto).*

En la **sentencia C-141 de 2010** el núcleo del principio de identidad flexible fue conceptualizado así:

*“(…) la idea que a lo largo de los cuatro debates se mantenga sustancialmente **el mismo proyecto**, es decir, que las modificaciones que en ejercicio de los principios de pluralismo y decisión mayoritaria pueden hacerse al proyecto, no sean de tal envergadura que terminen por convertirlo en otro completamente distinto. (Subrayado original fuera del texto).*

(…)

El principio de identidad es el nombre que se ha asignado a la exigencia contenida en el artículo 157 de la Constitución, de acuerdo con el cual ningún proyecto podrá convertirse en ley

*sin haber superado dos debates en comisiones permanentes de una y otra cámara, y otros dos en las respectivas plenarias. De esta forma se espera que **el proyecto que inicia su trámite en primer debate sea, en lo esencial, el mismo que es aprobado en cuarto debate**. Esto no significa que no se puedan hacer modificaciones al texto del proyecto, posibilidad que consagra expresamente el artículo 160 de la Constitución, sin embargo, éstas no podrán incluir temas nuevos^[109], es decir, deberán guardar identidad con lo debatido y aprobado en las comisiones^[110]. Desde este punto de vista deberá existir una relación de conexidad material entre el proyecto y las modificaciones que se propongan al mismo^[111].”*
(Subrayado original fuera del texto).

En conclusión, el principio de identidad flexible es el límite constitucional a la facultad que tienen las comisiones y plenarias del Congreso para introducir adiciones, modificaciones o supresiones a los proyectos de ley que estudian y debaten. En ese sentido, los congresistas tienen la obligación de mantener la univocidad temática del proyecto, es decir, no pueden haber cambios que lo modifiquen sustancialmente.

En esa medida, la labor de la Corte en ejercicio del control de constitucionalidad y en especial frente al respeto por el principio de identidad flexible, está encaminada a determinar si existió o no unidad temática entre las modificaciones, adiciones o supresiones introducidas por la respectiva Comisión o Plenaria y la esencia del proyecto aprobado en el primer debate.

Ahora bien, en la sentencia C-726 de 2015 la Corte Constitucional estableció que en razón al principio de identidad flexible existen dos reglas jurisprudenciales para establecer si se violentó el principio aludido en razón de los cambios, adiciones o modificaciones que realizó el Congreso al proyecto de Ley que le presentó el Gobierno Nacional. Veámoslas:

- i) Los cambios introducidos por los congresistas deben referirse a temas tratados y aprobados en el primer debate; y,
- ii) Que dichos asuntos guarden estrecha relación temática con el contenido del proyecto.

Frente a este último punto, la Corte ha establecido unas subreglas jurisprudenciales que determinan la existencia o no de relación temática entre los artículos nuevos y el proyecto de ley. En efecto, en **sentencia C-537 de 2012**, el Tribunal reiteró:

*“(...) la Corte ha identificado las reglas que permiten verificar la concurrencia de unidad temática entre lo debatido y las modificaciones introducidas. Sobre el particular, se ha previsto que “... el límite para inclusión de modificaciones por parte de las plenarias es su unidad temática con los asuntos previamente debatidos. Por ende, lo que recibe reproche constitucional es la introducción de temas autónomos, nuevos y separables, **[118]** que no guarden relación con las materias debatidas en instancias anteriores del trámite. La Corte ha fijado los criterios materiales para determinar en qué caso se está ante la inclusión de un tema nuevo. Al respecto, la jurisprudencia prevé que “(i) un artículo nuevo no siempre corresponde a un asunto nuevo puesto que el artículo puede versar sobre asuntos debatidos previamente **[119]**; (ii) no es asunto nuevo la adición que desarrolla o precisa aspectos de la materia central tratada en el proyecto siempre que la adición este comprendida dentro de lo previamente debatido; **[120]** (iii) la novedad de un asunto se aprecia a la luz del proyecto de ley en su conjunto, no de un artículo específico; **[121]** (iv) no constituye asunto nuevo un artículo propuesto por la Comisión de Conciliación que crea una fórmula original para superar una discrepancia entre las Cámaras en torno a un tema. **[122]**” **[123]**”*

Pues bien, una vez establecida la prohibición constitucional que plantea el artículo 158 superior, que ha sido desarrollado por la jurisprudencia con la denominación del principio de identidad flexible, según el cual el Congreso puede realizar modificaciones o adiciones al proyecto de ley, siempre y cuando i) hayan sido aprobadas en el primer debate y ii) no modifique la univocidad temática del proyecto

de ley, se procede a continuación a mostrar como en caso bajo marras se violentó la Constitución Política.

Del caso en concreto

Al revisar el documento contentivo de la Exposición de Motivos plasmado en el proyecto de Ley del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 "Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad" se aprecia que el mismo tiene como finalidad **incorporar una visión de país** tanto para el cuatrienio como para el largo plazo, **que persigue** - a través de una base de legalidad y de incrementos en productividad e inversión - **impactos en una senda sostenible del crecimiento económico, generación de empleo, reducción de la pobreza, la desigualdad del ingreso y una mayor equidad de oportunidades**. Es así que la ruta que traza el Plan y la que marca sus énfasis es la de legalidad y emprendimiento para el logro de la equidad. (El subrayado y negrillas es mío).

Así las cosas, señores Magistrados, resulta claro que los motivos que llevaron al Gobierno Nacional a presentar el Plan Nacional de Desarrollo estaban alineados en la necesidad de generar un crecimiento económico, aumentar el empleo, reducir la pobreza y la desigualdad del ingreso, y por supuesto consolidar una mayor equidad de oportunidades. Lo anterior para cumplir los objetivos de desarrollo sostenible al 2030.

Ahora bien, al revisar minuciosamente el proyecto de Ley (311/19 Cámara y 227/19 Senado) que fue presentado al Congreso por el Gobierno Nacional el 6 de febrero de 2019, se aprecia que inicialmente no se contempló la necesidad de prorrogar hasta el 1 de julio de 2021 la entrada en vigencia de la Ley 1952 de 2019 "POR MEDIO DE LA CUAL SE EXPIDE EL CÓDIGO GENERAL DISCIPLINARIO SE DEROGAN LA LEY 734 DE 2002 Y ALGUNAS DISPOSICIONES DE LA LEY 1474 DE 2011, RELACIONADAS CON EL DERECHO DISCIPLINARIO". En efecto, la

prórroga de la entrada en vigencia de la ley mencionada fue un tema que se planteó y se incorporó en el primer debate que se surtió en las comisiones conjuntas de Senado y Cámara.

Sin embargo, es importante advertir que si bien es cierto el Congreso de la República podía realizar modificaciones al proyecto de ley 311/19 Cámara y 227/19 Senado conforme lo permite el artículo 160 superior, no menos cierto es que el legislador no podía romper los límites que le impone el artículo 158 superior en relación al principio de identidad flexible.

Señores Magistrados, el legislador decidió incorporar un tema nuevo en el curso del debate parlamentario, y mediante éste – se insiste- pretende retrasar la entrada en vigencia de la ley 1952 de 2019 hasta el 1 de julio del año 2021. No obstante, el legislador no observó que con dicha conducta estaba introduciendo un tema que no guarda relación con el núcleo esencial del proyecto de ley que se estaba adelantando y que posteriormente se convirtió en la Ley 1955 de 2019.

En efecto, retrasar la entrada en vigencia de la Ley 1952 de 2019 en manera alguna permite que el Estado Colombiano alcance los fines que pretende alcanzar el Plan Nacional de Desarrollo, esto es, perfilar un Estado que sea más competitivo, que genere más productividad, que genere más empleo e igualdad, que reduzca la pobreza y que genere equidad de oportunidades.

La entrada en vigencia del nuevo Código Disciplinario – insisto- no genera desempleo, no hace al Estado colombiano menos competitivo, no genera desigualdad, no genera inequidad en la distribución de oportunidades. Por el contrario, la entrada en vigencia de la Ley 1952 de 2019 genera un aspecto positivo para la ciudadanía en la medida que dicho cuerpo normativo asegura de mejor manera los derechos fundamentales de las personas que están sometidas a investigaciones disciplinarias, e incluso rebaja las sanciones que otrora se impusieron de manera desproporcionada.

En suma, postergar la entrada en vigencia del nuevo código disciplinario en nada se relacionada con los objetivos planteados en el Plan de Desarrollo que fueron consagrados en la exposición de motivos del proyecto de ley. Por lo anterior, al ser claro que el legislador incorporó un tema que no estaba en el proyecto de ley que inicialmente presentó el gobierno nacional y que no desarrolla ni complementa los objetivos que persigue el proyecto de ley que contiene el Plan Nacional de Desarrollo, se solicita declarar inexecutable el artículo 140 aquí demandado.

Finalmente deseo aludir a una reciente sentencia de la Corte Constitucional mediante la cual se declaró inexecutable el artículo demandado luego de acreditarse que se violentó el principio de identidad flexible. Al respecto, me permito hacer alusión a la sentencia C-726 de 2015 en la que en la parte pertinente se indicó lo siguiente:

Con fundamento en lo expuesto, para la Sala durante el trámite legislativo del proyecto de ley 134/2014 (Cámara) y 105/2014 (Senado), se desconoció el principio de identidad flexible, puesto que las normas demandadas fueron introducidas durante la plenaria del Senado de la República y no guardan univocidad temática con la esencia material del proyecto que posteriormente se convirtió en la Ley 1739 de 2014.

En los términos ut supra indicados se deja planteado el cargo contra la norma demandada el cual fue planteado cumpliendo estrictamente los requisitos de claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia que reclama el Decreto 2067 de 1991 y la jurisprudencia de la Corte Constitucional.

SOLICITUD DE MEDIDA CAUTELAR

El artículo 25 del Convención Interamericana de Derechos Humanos establece que los Estados partes deben prever un mecanismo judicial que le permita a los ciudadanos solicitar la protección de los derechos fundamentales o convencionales, y que dicha protección sea de manera rápida y oportuna. Lo anterior en el entendido que una justicia que sea tardía realmente no tiene la naturaleza de justa.

En el caso bajo marras, atendiendo que el ritual judicial que se consagra en el Decreto 2067 de 1991 no es lo suficiente rápido para evitar la conjuración de la violación de derechos fundamentales, de manera respetuosa concurro ante el Despacho para efectos de solicitar la suspensión provisional de la norma demandada.

En el caso que se analiza resulta claro que el legislador violentó el principio de identidad flexible toda vez (que en relación al proyecto de ley que culminó en la ley 1955 de 2019) en el primer debate que se dio de manera conjunta entre las Comisiones de Senado y Cámara se introdujo un tema que no guarda relación con la exposición de motivos que generaron la necesidad de formular un nuevo Plan Nacional de Desarrollo. En efecto, en el primer debate si incluyó el tema de retardar la entrada en vigencia hasta el 1 de julio de 2021 de la Ley 1952 de 2019 y ello a pesar de que el nuevo código disciplinario no guarda relación con los fines que persigue el Plan Nacional de Desarrollo, esto es, lograr un país más justo, más competitivo, que genere más empleo, más igualdad y equidad de oportunidades.

Sin embargo, además de violentar el ordenamiento constitucional, el Congreso de la República a través del artículo 140 de la Ley 1955 de 2019 está retrasando que el Estado colombiano emprenda una lucha frontal y pronta contra la corrupción, esto es, está retrasando la entrada en vigencia de una norma que pretende ofrecer justicia administrativa. No se puede dejar pasar por alto que el Código Disciplinario

ha sido diseñado para dotar al Ministerio Público de facultades que le permitan investigar y sancionar, mediante un procedimiento único y pronto, a todos los funcionarios que con su conducta deslegitimen la función pública incluyendo a los gerentes de cooperativas, fundaciones, corporaciones y asociaciones que se creen y organicen por el Estado o con su participación mayoritaria y a indígenas que ejerzan funciones públicas o administren recursos del Estado (art. 25 ley 1952 de 2019).

Asimismo, resulta violatorio de los derechos fundamentales de las víctimas que el legislador retarde la entrada en vigencia de la Ley 1952 de 2019 dado que allí se establece como faltas gravísimas las conductas que tienen que ver con violaciones a los DD HH y al DIH. Igual tratamiento sancionatorio se le da a quien incurra en actuaciones que se califican como faltas contra la función y servicio público, el régimen de incompatibilidades, inhabilidades, impedimentos, conflictos de intereses, los recursos naturales y el derecho a un ambiente sano, la intervención indebida en política, el servicio, función y trámite de asuntos oficiales, la moralidad pública (art. 52 y siguientes de la Ley 1952 de 2019).

En suma, no resulta coherente ni judicialmente aceptable con la protección de los Derechos Humanos que en un momento en que la sociedad le reclama al Estado colombiano que luche contra el flagelo de la corrupción y sancione a los responsables, el Congreso de la República a través de un procedimiento irregular decida prorrogar más de 2 años la entrada en vigencia de la Ley 1952 de 2019, sin reparar en que dicha actuación no sólo violenta el artículo 158 de la Constitución, sino que además violenta los derechos de las víctimas a la par que da un respiro a la corrupción.

Por lo anterior, de manera respetuosa solicito al Despacho

PRETENSION

PRIMERA: Suspender de manera provisional la vigencia del artículo 140 de la Ley 1955 de 2017, y en consecuencia permitir la inmediata entrada en vigencia de la Ley 1952 de 2019.

ANÍBAL CARVAJAL VASQUEZ
Abogado
Celular 3188911597
Correo electrónico: anibalcarvajalvasquez@hotmail.com

PRUEBAS

1. Solicito se oficie al Congreso de la República de Colombia para que por intermedio de su Secretaria General allegué al Despacho la totalidad del cuaderno administrativo en los que consta la totalidad de debates que le dieron al proyecto de ley 311/19 Cámara y 227/19 Senado que posteriormente se convirtió en la Ley 1955 de 2019.

ANEXOS

1. Un traslado de la demanda.

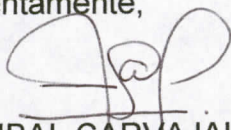
COMPETENCIA

A la luz del artículo 241 de la Constitución y el Decreto 2067 de 1991, la Corte Constitucional es competente para conocer la presente demanda toda vez que se está demandado una norma de rango legal contenida en la Ley 1955 de 2019.

NOTIFICACIONES

Recibo correspondencia en la carrera 8ª N° 12-05 Condominio Abadias, Conjunto Sacromonte, Torre 1 Apartamento 101, Floridablanca, Santander. Celular 3188911597. Correo electrónico: anibalcarvajalvasquez@hotmail.com.

Atentamente,

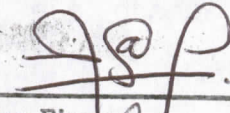


ANIBAL CARVAJAL VASQUEZ
CC 13.740.270 de Bucaramanga

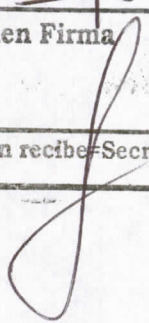
CORTE CONSTITUCIONAL
Secretaría General
DILIGENCIA DE PRESENTACIÓN PERSONAL Y
RECONOCIMIENTO DE CONTENIDO DE FIRMA

El anterior escrito fue presentado personalmente en
La Secretaría General de la Corte Constitucional,
por Anibal Carvajal Varquez quien se
Identificó con la C.C. No. 13740270 de B/mangu
y/o Tarjeta Profesional No. _____

Bogotá D.C., 4 de Junio de 2019



Quien Firma



Quien recibe-Secretaría General