COPIA DE CONSULTA · DOCUMENTO PÚBLICO OFICIAL

# Sentencia C/536/19

| | |
|---|---|
| **Corte** | Corte Constitucional |
| **Tipo** | Sentencia de constitucionalidad |
| **Referencia** | C/536/19 |
| **Expediente** | — |
| **Fecha** | 2019-01-28 |
| **Sala** | Sala Plena |
| **Magistrado ponente** | DIANA FAJARDO RIVERA |
| **Partes** | — |

## Temas que titula la Corte Constitucional

- Demanda De Inconstitucionalidad
- Concepto De Violacion En Demanda De Inconstitucionalidad
- Cosa Juzgada Constitucional
- Cosa Juzgada Respecto De Las Declaratorias De Inexequibilidad
- Cosa Juzgada Respecto De Las Declaratorias De Exequibilidad
- Cosa Juzgada Constitucional Material

## Resumen del caso (según la propia sentencia)

La Corte resolvió: : PRIMERO.- ESTARSE A LO RESUELTO en la Sentencia C-252 de 2003 en relación con el cargo de la demanda que se fundamentó en el artículo 16 de la Constitución, en tanto declaró EXEQUIBLE el segmento “ 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 cual a su vez está consignado en el numeral 2º del artículo 55 de la Ley 1952 de 2019, “…

## Texto completo

C-536-19 Sentencia C-536/19 DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD- Competencia de la Corte Constitucional NORMA ACUSADA- Análisis de vigencia y continuación de producción de efectos CONCEPTO DE VIOLACION EN DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD- Razones claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL- Definición COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL- Efectos de la exequibilidad o inexequibilidad no son iguales COSA JUZGADA RESPECTO DE LAS DECLARATORIAS DE INEXEQUIBILIDAD- Alcance y efectos COSA JUZGADA RESPECTO DE LAS DECLARATORIAS DE EXEQUIBILIDAD- Alcance y efectos COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL MATERIAL- Configuración LEGISLADOR- Determinación del régimen disciplinario de servidores públicos LEGISLADOR EN MATERIA DISCIPLINARIA- Alcance y límites constitucionales En suma, la Constitución reconoce una amplia libertad de configuración al legislador para regular el régimen disciplinario de los servidores público, que abarca la tipificación de conductas, el proceso en que éstas se conocerán y las respectivas sanciones. Sin embargo, esa competencia jamás debe ejercerse de manera arbitraria, dado que se encuentra restringida por principios constitucionales, como los derechos al debido proceso y el trabajo.

DERECHO AL TRABAJO EN LA CONSTITUCION- Alcance En la Constitución de 1991, el trabajo tiene un rol central en el ordenamiento jurídico, pues es una de las bases fundamentales del Estado Social de Derecho. En efecto, reconoce un concepto normativo de trabajo que garantiza la dignidad humana y que concibe al empleado como titular de derechos laborales. Dicha importancia irradia todos los espacios de las relaciones de trabajo, entre ellos, los ámbitos en donde la administración fugue como empleador. Aquí, esa visión de trabajo reconfiguró los poderes de dirección y disciplina de los patronos.

DERECHO AL TRABAJO- Triple dimensión DERECHO AL TRABAJO- Protección constitucional DERECHOS LABORALES- Son derechos humanos DERECHOS LABORALES- Trascendencia y relevancia constitucional DERECHO AL TRABAJO- Instrumentos internacionales ratificados por Colombia que integran el bloque de constitucionalidad PODER DE DIRECCION Y PODER DISCIPLINARIO DEL EMPLEADOR- Subordinación entre el empleador y el trabajador EMPLEADOR- Poder de dirección y poder disciplinario PODER DE DIRECCION- Límites La reorganización del trabajo productivo en la empresa y en el Estado ha conducido a una limitación del poder de dirección. Ello se debe a que el vínculo en que se sustenta la relación laboral es el contrato o la relación legal y reglamentaria. Hay un nexo formal que se basa en el consentimiento y objetiviza el trabajo. El empleado es libre de un amo, al punto que no puede ser sometido a esclavitud y servidumbre. Por ende, el empleador dispone sobre la labor que realiza el trabajador y no sobre la persona o sus gustos. Se trata de prohibir deberes de conducta excesivos que no sean correlativos a la a las garantías constitucionales, en especial, la dignidad humana, que impide tratar a las personas como una mercancía PODER DISCIPLINARIO DEL EMPLEADOR- Justificación PODER DE DIRECCION Y PODER DISCIPLINARIO DEL EMPLEADOR- Jurisprudencia Por consiguiente, la relación del trabajo con los poderes de dirección y de disciplina implica que la relación laboral está mediada por los derechos fundamentales del trabajador, como la dignidad humana.

En ese contexto, las facultades de guía y de sanción del empleador -Estado- se restringen a garantizar la función pública , por lo que solo puede exigirse a los servidores públicos comportamientos y conductas que garantizan un adecuado ejercicio de los fines y funciones del Estado. En materia de derecho disciplinario, las medidas de dirección y control deben procurar el apropiado ejercicio de la función pública PROHIBICION A TRABAJADORES DE PRESENTARSE AL TRABAJO EN ESTADO DE EMBRIAGUEZ O BAJO LA INFLUENCIA DE NARCOTICOS O DROGAS ENERVANTES- Exequibilidad en el entendido que solo se configura cuando el consumo afecte directamente el desempeño laboral L a Sala Plena estima que tipificar como falta disciplinaria asistir al trabajo en estado de embriaguez o bajo los efectos de estupefacientes es legítima, razonable y proporcional, dado que busca el adecuado ejercicio de la función y labor pública. Sin embargo, con base en las Sentencias C-948 de 2002, C-252 de 2003, C-431 de 2004, C-819 de 2006, C-284 de 2016 y C-636 de 2016, precisa que el fragmento censurado del numeral 2 del artículo 55 de la ley 1952 de 2019 debe ser aplicado siempre que el consumo de alcohol o estupefacientes afecte el ejercicio del cargo, función o servicio publico, dado que ahí radica la antijuridicidad del ilícito disciplinario Referencia: Expediente D-13163 Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 55 numeral 2° (parcial) 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 ”.

Demandante: Álvaro Javier Torrado Arenas Magistrado Sustanciador: ALBERTO ROJAS RÍOS Bogotá, D.C., trece (13) de noviembre de dos mil diecinueve (2019) La Sala Plena de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Gloria Stella Ortiz Delgado, Carlos Bernal Pulido, Diana Fajardo Rivera, Luis Guillermo Guerrero Pérez, Alejandro Linares Cantillo, Antonio José Lizarazo Ocampo, José Fernando Reyes Cuartas, Cristina Pardo Schlesinger y Alberto Rojas Ríos, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales, previo cumplimiento de los requisitos y trámite establecidos en el Decreto Ley 2067 de 1991, ha proferido la siguiente SENTENCIA I. ANTECEDENTES 1. En

ejercicio de la acción pública consagrada en el artículo 241 de la Constitución Política, y, de sus derechos y deberes consagrados en los artículos 40 numeral 6º y 95 numeral 7º de la Carta Política, el ciudadano Álvaro Javier Torrado Arenas demanda el artículo 55 numeral 2° (parcial) de la Ley 1952 de 2019, por la supuesta vulneración de los artículos 16 y 25 Superiores.

2. Por auto de 8 de abril de 2019, este despacho admitió la demanda , por la presunta vulneración de los artículos 16 y 25 de la Constitución. A su vez, se comunicó el inicio de este proceso de constitucionalidad al Presidente de la República, al Presidente del Senado y al Presidente de la Cámara de Representantes, para que intervinieran directamente o por intermedio de apoderado designado para el efecto, dentro de los diez (10) días siguientes al recibo de la comunicación respectiva, indicando las razones que a su juicio justifican la constitucionalidad o inconstitucionalidad de la norma demandada.

Se invitó a las Facultades de Derecho de la Universidad Nacional de Colombia, Universidad EAFIT de Medellín, Universidad del Norte de Barranquilla, Universidad Autónoma de Bucaramanga, Universidad del Cauca, Universidad la Gran Colombia de Armenia, Universidad Libre de Pereira, Universidad del Rosario, Universidad Libre de Bogotá, Universidad de La Sabana, Universidad de los Andes, Universidad Externado de Colombia, Universidad Sergio Arboleda y Universidad Javeriana de Bogotá; a la Escuela Nacional Sindical, al Colegio de Abogados para el Trabajo, al Observatorio Laboral de la Universidad del Rosario, a la Comisión Nacional del Servicio Civil, al Sindicato de Procuradores Judiciales (PROCURAR), a la Unión Sindical Obrera (USO) y a la Central Unitaria Obrera (CUT), a la Organización Derecho, Justicia y Sociedad DeJusticia, y a la Dirección Nacional de Estupefacientes, para que, mediante escrito, intervinieran dentro de los diez (10) días siguientes a la fecha de recibo de la comunicación respectiva, explicando las razones que, en su criterio, justifican la constitucionalidad o inconstitucionalidad de las normas demandadas.

Luego de los trámites de rigor, la demanda fue fijada en la Secretaría de la Corte para permitir la participación ciudadana. El Procurador General de la Nación emitió el concepto de su competencia el 6 de junio de 2019.

II. NORMA OBJETO DE REVISIÓN A continuación, se transcribe y subraya el segmento normativo demandado: “ 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.

El Congreso de Colombia DECRETA: (…) ARTÍCULO 55. Faltas relacionadas con el servicio o la función pública. (…) 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.

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”.

III. LA DEMANDA El accionante señala que el numeral 2 (parcial) del artículo 55 de la Ley 1952 de 2019 desconoce los artículos 16 y 25 Superiores. En ese contexto, solicitó que se declarara la inexequibilidad de la norma o en su defecto condicionarla, dado que no verifica la incidencia de la conducta tipificada en la prestación del servicio público.

En criterio del demandante tales violaciones dan lugar a dos cargos que son expuestos así: 1. Cargo primero: vulneración del derecho al libre desarrollo de la personalidad (artículo 16 de la Constitución) En la demanda se aseveró que el aparte demandado constituye una violación al derecho fundamental al libre desarrollo de la personalidad, toda vez que invade el ámbito privado de la persona que se desempeña como servidor público.

Para el actor, el derecho al libre desarrollo de la personalidad mantiene dos limitaciones, a saber: 1) el orden jurídico; y 2) los derechos de los demás. Sobre el particular y al no existir un condicionamiento o una excepción a la falta disciplinaria, el legislador violó dicho derecho, por cuanto impuso adicionales al orden jurídico y a los derechos de los demás. El legislador crea leyes en el sentido de restringir el consumo de alcohol y demás drogas sin tener en cuenta todas las aristas, es decir, sin verificar las condiciones y situaciones respecto del consumo o asistencia en estado de embriaguez a ejecutar labores encomendadas. Al respecto, referenció in-extenso Sentencia T-565 de 2013.

Estimó que los comportamientos que sólo conciernen a la persona y no interfieren en la eficacia de derechos de terceros deben ser garantizados por el Estado, dado que resulta arbitrario sancionar a un servidor público por asistir en estado de embriaguez o bajo el efecto de estupefacientes, sin verificar si ese hecho afectó el normal funcionamiento de la función pública.

Por último, consideró que la autoridad disciplinaría debería analizar la repercusión en la función del consumo de alcohol y de sustancias sicoactivas por parte del trabajador, pues una sanción objetiva generaría una restricción excesiva de la libertad, máxime si el legislador no definió cuando se considera que una persona se encuentra en estado de embriaguez o a partir de qué momento está bajo el efecto de estupefacientes.

2. Cargo segundo: vulneración del derecho al trabajo (artículo 25 de la Constitución) El solicitante manifestó que la norma demandada vulnera el derecho al trabajo, porque el legislador comprometió la estabilidad en el empleo, al regular de manera amplía ese tipo disciplinario y no establecer excepciones para la aplicar el mismo, con lo cual se establece un régimen de responsabilidad objetivo [1] .

Agregó que el Legislador sólo puede tipificar como hechos sancionables los comportamientos que afectan los deberes funcionales de quienes ejercen funciones públicas, es decir, la función legislativa tiene unos límites puntuales sobre la potestad disciplinaria en los servidores públicos representados en el principio de lesividad, como se indicó en la sentencia C-253 de 2003 [2] .

Por tanto, la relación de subordinación legal y reglamentaria entre el Estado (empleador) y el servidor público jamás faculta a la administración a inmiscuirse en esferas personales e individuales dado que el control disciplinario sólo se debe limitar al correcto ejercicio de la función pública conforme a lo ordenado por la Constitución, la ley o el reglamento característico de la relación en mención. Recordó que la Corte Constitucional ha expuesto que se:

“tornan comprensibles los motivos por los cuales son disciplinariamente irrelevantes aquellos comportamientos que no trascienden a la órbita funcional del servidor o particular que cumple funciones públicas” [3] .

IV. INTERVENCIONES 1. Concepto de entidades públicas 1.1. Comisión Nacional del Servicio Civil La entidad consideró que la norma debe ser declarada exequible, en la medida en que no desconoce la cosa juzgada constitucional establecida en las Sentencias C-252 de 2003, C-431 de 2004, C-284 de 2016 y C-636 de 2016 por los siguientes argumentos: (i) el contenido normativo demandado no es idéntico; y (ii) la redacción contenida en el numeral 2o del artículo 55 del Código Disciplinario Único se ajusta al precedente constitucional.

Sobre este punto, precisó que el precedente de la Sentencia C-284 de 2016 no tiene el alcance que otorgó el actor, por cuanto el numeral tercero de la parte resolutiva del fallo en mención condicionó la prohibición y falta disciplinaria a aquellos casos en los que el consumo de sustancias psicoactivas se realizan en lugares públicos. Esa regulación implica delimitar el alcance de la sentencia C-252 de 2003.

En su criterio el error del accionante surge porque cuestiona la norma son tener en cuenta que el texto promulgado ajustó su redacción al condicionamiento ordenado mediante la sentencia C-252 de 2003, que declaró exequible el numeral 48°

del artículo 48 de la Ley 734 de 2002, Código Disciplinario Único, que describía la embriaguez habitual o consumo de estupefacientes como falta gravísima “ en cuanto la conducta descrita afecte el ejercicio de la función pública ”.

Estas razones llevan al interviniente a considerar que la demanda al no cumplir con las exigencias de pertinencia, claridad y especificidad debe ser declarada exequible [4] .

1.2. Cámara de Representantes Navik Said Lamk Espinosa, apoderado de la Cámara de Representantes, solicitó negar las pretensiones de la demanda, “por cuanto existe un desarrollo jurisprudencial por parte de la Corte Constitucional en relación a la potestad del congreso para fijar leyes que establezcan sanciones graves y gravísimas de ciertas conductas de los servidores públicos.

Lineamientos que han sido atendidos en la ley 1952 de 2019 ” [5] . Al respecto, esbozó que la norma demanda cumplió con los lineamientos expuestos en las Sentencias C-252 de 2003 y C-284 de 2016 la exigibilidad de faltas gravísimas como las enunciadas en la norma demanda.

2. Conceptos de instituciones académicas 2.1. Universidad del Rosario Iván Daniel Jaramillo Jassir, investigador del Observatorio Laboral de la Universidad del Rosario, manifestó que con la presente demanda se configuraba cosa juzgada material en relación con la Sentencia C-252 de 2003, providencia que analizó la constitucionalidad del artículo 48 de la Ley 734 de 2002. Recordó que, en esa ocasión, la norma demanda fue declarada exequible bajo el entendido que la imposición de la sanción debe tener una corrección con la perturbación del servicio de la función pública. Por tanto, aseveró que debe reproducirse ese mismo contenido normativo.

En el estudio de fondo, indicó que el Consejo de Administración de la Organización Internacional del Trabajo posee un el enfoque de limitación del poder disciplinario en los supuestos previstos en la norma acusada. De ahí que prefiere el tratamiento médico sobre las medidas disciplinarias [6] .

Así mismo, advirtió que en materia de derecho comparado existe una tendencia a concluir que las conductas sancionadas en la norma objeto de estudio (art. 55 de la Ley 1952 de 2019) son relevantes para el derecho disciplinario, porque afectan la prestación del servicio. A manera de ejemplo, expone que en la Legislación italiana castiga este tipo de actos [7] .

En el mismo sentido, esbozó que en España el Estatuto de los Trabajadores prevé en el artículo 54, numeral 2, literal f) como causal de despido disciplinario: “ La embriaguez habitual o toxicomanía si repercuten negativamente en el trabajo ” [8] .

Finalmente, adujo que la Corte Constitucional ha establecido que no se pueden tomar medidas disciplinarias “ si no se demuestra por parte del empleador la incidencia negativa que el consumo de sustancias psicoactivas tiene sobre el cumplimiento de las obligaciones de los trabajadores (Sentencia C-636 de 2016)”.

Así las cosas, pidió que “ se declare EXEQUIBLE el aparte acusado en cuanto la conducta descrita en el supuesto de hecho de la norma enjuiciada afecte el ejercicio de la función pública ” [9] .

2.2. Colegio de Abogados del Trabajo de Colombia La institución destacó que la sentencia C-252 de 2003 es un parámetro jurisprudencial relevante para la resolución del presente caso, a pesar de que se trata de contenidos normativos distintos. En la década pasada, la Corte analizó la validez de la tipificación de consumir alcohol y circunstancias sicoactivas en lugares públicos; mientras, hoy estudia la hipótesis normativa de sancionar a un funcionar por el simple hecho de ingerir ciertas sustancias.

El representante de la institución esbozó que el legislador tiene la competencia para tipificar faltas disciplinarias y considerar que acudir al trabajo en estado de embriaguez dificulta el adecuado desempeño de las funciones públicas. Aquí, aclaró que la relevancia para el derecho sancionatorio se encuentra en la dificultad que podría tener el servidor

para desempeñar sus labores en estado de embriaguez o bajo el efecto de estupefacientes y no por el mismo consumo de una sustancia en específico. Se trata de castigar situaciones que interfieren con los deberes funcionales del servidor público.

Con base en la sentencia C-284 de 2016, señaló que atribuir el carácter de falta gravísima de la sanción por consumir sustancias psicoactivas resulta proporcionado, por cuanto es posible exigir ese grado de diligencia los funcionarios públicos, quienes deben comportarse de acuerdo con la moral administrativa [10] .

Sobre el particular, enfatizó que la ejecución de funciones bajo sustancias psicoactivas afecta diferentes bienes jurídicos como la ética o la satisfacción del interés general, con el potencial de causar graves perjuicios, por lo que el derecho sancionatorio se torna más riguroso y minucioso, al punto que debe castigarse la conducta efectuada en abstracto y no solamente por los perjuicios generados. En ese sentido, solicita que la Corte declare la exequibilidad de la norma acusada.

3. Intervenciones ciudadanas 3.1. Intervención del ciudadano Jairo Alexander Rueda Zuleta Solicitó que el numeral segundo del artículo 55 de la Ley 1952 de la Ley de 2019 fuese declarado exequible condicionadamente en el entendido que la falta disciplinaría solo se puede configurarse cuando el consumo de alcohol, estupefacientes o cualquier otra droga o sustancia, afecte de manera directa el servicio o la función pública [11] .

Afirmó que amplitud de la norma permite que el empleador pueda abusar “ de manera indiscriminada y sin fundamento razonable ” de dicho precepto normativo, dado que se declararía la insubsistencia del servidor “ por el simple hecho de asistir al trabajo en tres o más ocasiones en estado de embriaguez o bajo el efecto de estupefacientes” [12] .

En criterio del actor, el Legislador desconoció la ratio decidendi de las sentencias C-252 de 2003, C-431 de 2004, C-284 de 2016 y C-636 de 2016, que se restringe a los hechos que afectan o perturban el servicio público. Adujo que la norma demandada guardo silencio respecto de ese estándar.

Agregó que se había desconocido el derecho al libre desarrollo de la personalidad, pues los únicos límites impuestos por la Constitución a tal garantía son el orden jurídico y los derechos de los demás [13] .

El accionante aseveró que el consumo de alcohol y la drogadicción pueden considerarse como una enfermedad que debe ser tratada. Ante esa situación, el Estado debe garantizar los derechos de las personas que, dada su condición, se vean afectados por tales circunstancias.

Por último, expuso que no se puede exigir al trabajador restringir sus comportamientos por fuera de la actividad laboral so pena de desconocer su derecho al libre desarrollo de la personalidad y entrometerse en su órbita privada, pues debe tenerse en cuenta que toda actividad que el trabajador ejerza por fuera de la esfera laboral no está sujeta al poder disciplinario.

3.2. Intervención del ciudadano Andrei Alexander Díaz Solano El ciudadano Andrei Alexander Díaz Solano reclamó la exequibilidad condicionada del apartado de la disposición acusada el entendido que sólo debería establecerse la sanción, cuando se demuestre que el consumo de las referidas sustancias afecte de manera directa la prestación del servicio público. Sustentó su intervención en los siguientes argumentos.

Manifiesto que el Legislador por medio de la Ley 1566 de 2012 determinó que el abuso o adicción de sustancias psicoactivas es un problema de salud pública que debe ser tratado por el Estado, por lo cual existe una protección integral que recae sobre las personas que padecen esas enfermedades. Así las cosas, aseveró que esos sujetos poseen una estabilidad laboral reforzada y no pueden ser tratados como el resto de los servidores públicos.

En ese contexto, adujo que el artículo 55 de la Ley 1952 de 2019 constituye un error, dado que establece una sanción objetiva sin tener en cuenta que las personas que asisten bajo efectos de sustancias psicoactivas pueden estar padeciendo

una enfermedad, situación que exige la ayuda de la comunidad y no el ejercicio del poder sancionatorio del Estado. El legislador nunca previó las posibles excepciones a la norma y permitió la consagración de una medida desproporcionada para una persona que tiene afectaciones en su salud.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN Para el Ministerio Público, la Corte debe declararse inhibida, debido a que la norma no se encuentra vigente y no está produciendo efectos, puesto que el artículo 140 de la Ley 1955 de 2019 estableció que la Ley 1952 de 2019 entraría en vigor hasta el 1 de julio de 2021. Ante ese escenario, no es adecuado efectuar un control de constitucional sobre la disposición censurada.

De manera subsidiaria y en caso de que estime que el numeral 2º del artículo 55 de la Ley 1952 de 2019 está vigente o produce efectos, la Vista Fiscal pidió que la Corte Constitucional se declare estarse a lo resuelto en la Sentencia C-252 de 2003, dado que en aquella oportunidad la Corte conoció una demanda contra el numeral 48 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002, que el supuesto de hecho asistir al trabajo encontrándose en estado de embriaguez o bajo el efecto de estupefacientes. Expuso que el Tribunal había concluido que es exequible la tipificación de esta conducta como falta disciplinaria señalando, como quiera que “ constituye ejercicio legítimo de la facultad de configuración que a aquél le asiste en esa materia y no plantea problema constitucional alguno ” [14] .

Aseveró que la ratio decidendi encontró fundamento en una premisa empírica considerada por el Tribunal con un nivel alto de certeza, que establece como consecuencia del consumo de bebidas alcohólicas o sustancias estupefacientes una disminución ostensible de las facultades mentales que hace imposible el ejercicio pleno de la voluntad y la inteligencia en el desempeño laboral lo que resulta en una infracción de los deberes funcionales [15] .

La tipificación de las conductas asociadas al consumo de alcohol o estupefacientes deriva su legitimidad de su impacto negativo en el ejercicio de la función pública y el correspondiente cumplimiento de los deberes funcionales que son el fundamento de la facultad disciplinaria y no de la realización de la conducta en sí misma considerada.

Consideró que esa regla judicial fue reiterado en la Sentencia C-284 de 2016, la cual estudió las 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 ”. En esa oportunidad, la Corte estudió la presunta falta de proporcionalidad, del numeral 3o del artículo 55, cuyo texto reproduce el mismo contenido normativo del numeral 48 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002, la cual fue estudiada en sentencia C-252 de 2003, razón por la cual se decidió estarse a lo resuelto en esta última providencia.

La Corte concluyó que el fundamento de la razón de la decisión de la sentencia del año 2003, se mantenía vigente, en el sentido de considerar "

conforme a la Constitución que se sancione como falta gravísima el consumo de sustancias prohibidas en el lugar de trabajo, o el hecho de acudir a éste 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 ”.

VI. CONSIDERACIONES Competencia 1. De conformidad con el numeral 4º del artículo 241 de la Constitución Política, la Corte Constitucional es competente para pronunciarse sobre la demanda de inconstitucionalidad formulada contra el artículo 55 numeral 2° (parcial) 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 ”.

Cuestiones preliminares 2. Las intervenciones del Jefe del Ministerio Público, el Observatorio Laboral de la Universidad del Rosario y la Comisión Nacional del Servicio Civil plantearon defectos formales de la demanda, los cuales debe

resolver la Sala Plena antes de estudiar de mérito la censura.

Tales aspectos versan sobre: i) las vigencia o producción de efectos de la norma atacada; ii) el análisis de la aptitud sustantiva de la demanda; y iii) el estudio sobre la configuración de la cosa juzgada material en relación con las Sentencias C-252 de 2003 y C-284 de 2016.

Una vez se realice dicho análisis, y de ser procedente, la Corte planteará el problema jurídico e iniciará el estudio de constitucionalidad de la norma demandada, según el concepto de violación de la demanda.

Análisis sobre la vigencia de la norma demandada 3. La vista Fiscal consideró que la Corte debe declararse inhibida, debido a que la norma no se encuentra vigente y no está produciendo efectos, puesto que el artículo 140 de la Ley 1955 de 2019 estableció que la Ley 1952 de 2019 entraría en vigor hasta el 1 de julio de 2021.

En ese escenario , la Corte debe establecer si tiene competencia para analizar la constitucionalidad d el artículo 55 numeral 2° (parcial) 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 ", debido a que dicho estatuto carece de vigencia y solo entraría a regir hasta el 1 de julio de 2021 .

3.1. El control abstracto de constitucionalidad tiene como presupuesto la existencia de una ley, pues el numeral 4º del artículo 241 de la Carta Política indica " decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra las leyes ".

3.2. Por su parte, el artículo 157 Superior establece los requisitos para que se reconozca la existencia de una ley, a saber [16] : i) aprobar el proyecto de ley en el congreso; y ii) la sanción gubernamental.

Con la observancia de las condiciones señaladas, la norma pertenece al ordenamiento jurídico colombiano, empero ello no apareja la indefectible conclusión que la proposición jurídica está vigente. Lo anterior, en razón de que el vigor de una ley se sujeta al acto o hecho de la promulgación [17] .

La vigencia de las leyes ocurre, por regla general, dos meses después de su promulgación, según el artículo 52 de la Ley 4º de 1913, Código de Régimen Municipal. Y excepcionalmente entrará a regir en el momento en que el legislador determina una fecha, de acuerdo con el artículo 53 del estatuto en mención.

3.3. En ese contexto, el sistema jurídico colombiano diferencia entre las figuras de existencia y vigencia de la ley. La primera se refiere a la pertenencia de una norma al ordenamiento de derecho. La segunda hace relación a la fuerza vinculante de la ley y la posibilidad de exigir a los ciudadanos su contenido prescriptivo [18] .

3.4. Para efectos del control de constitucionalidad y de la competencia de esta Corte, es relevante la figura de la existencia y no de la vigencia [19] .

La Corte se ha inhibido para conocer normas derogadas, subrogadas y que no producen efecto alguno [20] , como quiera que son figuras que determinan la existencia de una norma en un orden jurídico [21] .

Dicha condición ha sido constatada mediante el juicio de vigencia [22] . La pertenencia de un enunciado prescriptivo es el presupuesto básico para iniciar un juicio de validez sobre un enunciado legal.

En contraste, ha estudiado las demandas que cuestionan enunciados jurídicos que existen en el sistema de derecho, pero que el legislador defirió su vigencia al futuro. Una muestra de este tipo de decisiones fueron las primeras sentencias que resolvieron las demandas formuladas en contra de la Ley 1437 de 2011, Código de Procedimiento y de lo Contencioso Administrativo, estatuto que el legislador fijó su entrada en vigor después de su promulgación [23] .

La competencia de este Tribunal se sustentó en que la norma pertenece al ordenamiento jurídico, por lo que es posible evaluar la conformidad o adecuación de ésta frente a la Constitución [24] .

Al respecto, en Sentencia C-634 de 2011, “ debe insistirse que la vigencia de la normas objeto de control de constitucionalidad no es un requisito sine qua non para conocer de las acciones públicas de inconstitucionalidad. Así por ejemplo, la Corte se ha declarado competente para conocer de normas derogadas, cuando persisten efectos jurídicos ultraactivos que puedan contradecir los postulados constitucionales. De la misma manera, como sucede en el presente caso, nada se opone a que una norma que integra válidamente el ordenamiento jurídico, pero respecto de la cual el legislador ha diferido su vigencia, sea susceptible de la acción pública de inconstitucionalidad”.

3.5. En el caso concreto, la Sala constata que la Ley 1952 de 2019 pertenece al sistema jurídico colombiano y existe en el mismo, dado que pasó por el trámite respectivo de aprobación en el congreso y fue sancionada por el gobierno, según dispone el artículo 157 Superior. Ante esa situación, este Tribunal tiene la competencia para evaluar la constitucionalidad de la norma censurada, pese a que su entrada en vigor sea en el año 2021, pues la vigencia no determina la potestad de la Corte para conocer de las demandas de inconstitucionalidad formuladas contra leyes [25] .

Así mismo, la norma va entrar a regir, por lo que es válido ejercer el respectivo control de constitucionalidad, toda vez que podría evitarse que comience a tener vigencia una norma que eventualmente podría ser contraria a la Carta Política.

Aptitud sustantiva de la demanda 4. En sentencia C-1052 de 2001, este estableció los presupuestos mínimos que deben cumplir las acciones públicas de inconstitucionalidad para que la Corte las estudie de mérito. Ello tiene por objeto que se delimite de manera clara y precisa el problema jurídico, lo cual evita decisiones inhibitorias.

En efecto, la Corte ha interpretado el alcance de las condiciones que debe cumplir la demanda de inconstitucionalidad y ha sistematizado, -sin caer en formalismos incompatibles con la naturaleza popular y ciudadana de la acción-, que los cargos formulados por el demandante deben ser claros, ciertos, específicos, pertinentes y suficientes.

Al tenor de estas condiciones la demanda debe: (i) ser comprensible (claridad), (ii) recaer sobre el contenido de la disposición acusada y no sobre uno inferido por quien demanda (certeza), (iii) señalar cómo la disposición vulnera la Carta Política, mediante argumentos determinados, concretos y precisos que recaigan sobre la norma en juicio (especificidad), (iv) ofrecer razonamientos de índole constitucional que se refieran al contenido normativo de las disposiciones demandadas (pertinencia), todo lo cual redunda en (v) suscitar una mínima duda sobre la constitucionalidad de la norma que se estima contraria a la Carta Política (suficiencia).

4.1. En el caso sub-judice , la Comisión Nacional del Servicio Civil indicó que la demanda había incumplido los requisitos de claridad, de certeza, de especificidad, de pertinencia y de suficiencia, por cuanto pasó por alto que el numeral 2 del artículo 55 de la Ley 1952 de 2019 había recogido el condicionamiento fijado en la Sentencia C-252 de 2003, el cual consistió en advertir que la conducta de embriaguez habitual o consumo de estupefacientes se configuraba, siempre que se afecte el ejercicio de la función pública. A pesar que estos argumentos no están dirigidos a cuestionar las condiciones de aptitud sustantiva de la demanda, la Sala evaluará el cumplimiento de los requisitos de mérito.

4.2. Previo al análisis de aptitud sustantiva, la Sala precisará el alcance de la proposición jurídica demanda y la disposición en que se encuentra.

El numeral 2 del artículo 55 de la Ley 1952 de 2019 es una disposición que está compuesta por varias normas, las cuales pueden identificarse desde los siguientes elementos jurídicos: i) la conducta tipificada: consumo de sustancias prohibidas que produzcan dependencia física o síquica, así como colocarse en estado de embriaguez o bajo el efecto de estupefacientes; ii) el lugar de la comisión: se refiere al sitio de trabajo o lugares públicos; iii) la reincidencia en la acción: frecuente -tres ves o más- o esporádica – menos de tres veces -, lo cual constituye un factor para determinar si la falta será gravísima o grave, respectivamente; y iv) elemento negativo del tipo: exige una ilicitud sustancial para la consumación de la falta grave, puesto que requiere verificar que la conducta de consumir sustancias prohibidas en lugares públicos debe incidir en el correcto ejercicio del cargo, función o servicio [26] .

En ese contexto, son faltas graves: 1. Asistir al trabajo en estado de embriaguez o bajo los efectos de los estupefacientes; y 2) consumir en lugares públicos sustancias prohibidas que produzcan dependencia física o psíquica, siempre que se verifique que la conducta la conducta incidió en el correcto ejercicio del cargo, función o servicio. Así mismo, son faltas gravísimas: 1) consumir en el sitio de trabajo sustancias prohibidas que produzcan dependencia física o psíquica; y 2) asistir al trabajo en tres o más ocasiones en estado de embriaguez o bajo los efectos de estupefacientes.

4.3. Sala Plena encuentra que el ciudadano reprocha el hecho de tipificar la conducta de asistir al trabajo en estado de embriaguez o bajo los efectos de estupefacientes, sin tener en cuenta la afectación del servicio público. Para él es irrelevante la diferencia en gradación de la falta -grave y gravísima- a partir de la reincidencia de la conducta. Entonces, la aptitud sustantiva de la demanda debe ser evaluada bajo la idea que se cuestiona la misma tipificación genérica de la conducta de asistir en bajo dichas circunstancias, sin diferenciar la reincidencia del acto y su impacto en la ley así como sanción.

En concreto, formula dos acusaciones concretas contra la disposición demandada, a saber: (i) el presunto desconocimiento del derecho fundamental al libre desarrollo de la personalidad, artículo 16 de la Constitución, dado que restringe espacios que solo conciernen a la persona, los cuales no se identifican con los límites de ese derecho, representado en el orden jurídico o los derechos de los demás; y (ii) la supuesta vulneración del derecho al trabajo, artículo 25 Superior, como quiera que afecta el principio de estabilidad en el empleo, al no regular las excepciones de la falta, las condiciones para aplicar la sanción y el impacto que pueda tener la conducta en el servicio público.

4.4. Ahora bien, al cotejar los argumentos expuestos en la demanda con los presupuestos legales y jurisprudenciales previamente referenciados, se encuentra que los mismos cumplen con el requisito de demanda en forma, por las razones que brevemente se pasan a explicar.

En primer lugar, la censura es clara, debido a que la demanda evidencia un hilo conductor que hace comprensible el cuestionamiento del ciudadano, el cual consiste en atacar la consagración incondicionada y sin excepciones de la falta de asistir al trabajo en estado de embriaguez o bajo el efecto de estupefacientes.

En segundo lugar, en relación con la certeza, esta Corporación evidencia que el contenido censurado puede ser verificado en el numeral 2º del artículo 55 de la Ley 1952 de 2019, pues es una opción hermenéutica indiscutible que la ley tipificó como falta grave o gravísima relacionada con el servicio o la función pública asistir al trabajo ocasiones en estado de embriaguez o bajo los efectos de los estupefaciente. Así mismo, es una comprensión objetiva de la norma estimar que la ley no previo alguna excepción o algún modulador del tipo que implicará una ausencia de tipicidad, como exigir las perturbación del servicio o función.

En tercer lugar, el cargo es específico, dado que la medida analizada representa una oposición particular y concreta con los parámetros de constitucionalidad, es decir, los artículos 16 y 25 de la Constitución. Así, existe una posible antinomia de la disposición censurada frente a los derechos al libre desarrollo de la personalidad y el trabajo, la cual debe resolver la Sala Plena.

En cuarto lugar, se cumple con el requisito de pertinencia, como quiera que el ciudadano sustentó su cargo en argumentos de constitucionalidad, por ejemplo precisó que el enunciado legal cuestionado quebrantaba prescripciones de rango superior, como son el libre desarrollo de la personalidad y el trabajo. Se argumentó que la medida invadía ámbitos privados de las personas y restringía el trabajo de manera indiscriminada, pues no atendía si se afectaba la prestación del servicio En quinto lugar, la demanda observó el requisito de suficiencia, porque el concepto de violación de la demanda genera, prima facie, duda sobre la validez jurídica de la tipificación de falta de asistir al trabajo en estado de embriaguez o bajo el efecto de estupefacientes, sin tener en cuenta la afectación del servicio o función. De ahí que, en principio, hay

una incertidumbre en torno a la compatibilidad de esa posibilidad normativa en relación con la Constitución (artículos 16 y 25).

Por consiguiente, la Corte concluye que la demanda cumple con los requisitos para ser estudiada de fondo. Sin embargo, identificado el cargo y su aptitud sustantiva, la Sala debe proceder a evaluar si existe cosa juzgada constitucional en relación con las Sentencias C-252 de 2003 y C-284 de 2016.

Análisis sobre la existencia de la cosa juzgada constitucional [27] 5. El Observatorio Laboral de la Universidad del Rosario y el Ministerio Público consideraron que la presente demanda constituía cosa juzgada material frente a la Sentencia C-252 de 2003, decisión que estudió la demanda interpuesta contra el artículo 48 de Ley 734 de 2002, el cual sancionaba consumir en el sitio de trabajo o en lugares públicos, sustancias prohibidas que produzcan dependencia física o psíquica, y asistir al trabajo en tres o más ocasiones en estado de embriaguez o bajo el efecto de estupefacientes. Indicó que, en esa ocasión, la Corte había condicionado la exequibilidad de la norma a que la conducta debía afectar el servicio de la función pública.

En particular, la vista fiscal enfatizó que este Tribunal había analizado todos los supuestos tipificados en la norma, entre ellos se incluye asistir al trabajo en las condiciones que describe la falta. Agregó, que esa regla judicial se reiteró en la Sentencia C-284 de 2016.

5.1. De manera concreta, se examinará si existe cosa juzgada en relación con el contenido normativo demandado, que tipifica como falta disciplinaría asistir al trabajo en estado de embriaguez o bajo el efecto de estupefacientes, pues esa proposición jurídica fue supuestamente estudiada por la Corte Constitucional en las Sentencias C-252 de 2003 y C-284 de 2016.

5.2. La cosa juzgada constitucional “ es una institución jurídico procesal que tiene su fundamento en el artículo 243 de la Constitución Política (…) mediante la cual se otorga a las decisiones plasmadas en una sentencia de constitucionalidad, el carácter de inmutables, vinculantes y definitivas ” [28] .

La principal consecuencia de esa institución corresponde con la prohibición que tiene juez de volver a pronunciarse sobre la constitucionalidad de una norma que estuvo bajo su control [29] . Por ello, la cosa juzgada fija la competencia de la Corte Constitucional para emitir una decisión [30] .

Por eso, el artículo 6º del Decreto 2067 de 1991 faculta al Magistrado Sustanciador rechazar las demandas sobre normas que fueron estudiadas por la Corte en anteriores ocasiones.

La Sala Plena ha precisado que la configuración de la cosa juzgada depende del estudio de tres aspectos, a saber: i) el objeto de control, que hace referencia a la norma analizada en el anterior juicio de constitucionalidad; ii) el cargo de constitucionalidad [31] , que se relaciona con la censura que planteó el ciudadano, aspecto que incluye el parámetro de Constitucionalidad y su justificación; y iii) si el patrón normativo superior varió [32] .

En el evento en que exista identidad de los criterios mencionados, la Corte no podrá pronunciarse sobre una disposición cuestionada [33] . 5.3.

A su vez, se ha explicado que existen dos tipos de cosa juzgada. La primera se denomina formal y se configura en el evento en que la Corte conoce de una demanda que cuestiona una norma que había estudiado en el pasado. La segunda se llama material y opera cuando la Sala Plena estudia una norma que había sido analizada en el pasado, pero, en la censura actual, esa proposición jurídica se encuentra en otra disposición [34] .

5.4. Ahora bien, los efectos de la institución analizada difieren del tipo de decisión que se adopte [35] , ya sea de inexequibilidad de la norma objeto de estudio o de exequibilidad de la misma.

En las hipótesis de la inexequibilidad de una disposición determinada, la cosa juzgada será absoluta, en la medida en que el contenido normativo queda excluido del orden jurídico por disposición del artículo 243 de la Carta Política. Tales consecuencias ocurren con independencia del parámetro de constitucionalidad que desconoció la norma invalidada. Las autoridades tienen vedado reproducir esa proposición jurídica.

De ahí que, en el evento en que algún ciudadano demande una norma declarada inconstitucional, la Corte ha precisado que el Tribunal debe "estarse a lo resuelto" en la providencia anterior [36] .

En las situaciones de exequibilidad , los efectos de esa institución tienen manifestaciones diferentes. Aquí, la Corte Constitucional tiene la posibilidad de restringir el alcance de la determinación adoptada en el juicio de validez. La Sala Plena puede delimitar el ámbito de la decisión de manera expresa o implícita de acuerdo con los cargos y el problema jurídico. En ese contexto, debe estudiarse el alcance de la decisión para definir si el asunto ya fue resuelto, lo que se traduce en las siguientes posibilidades de resolución: i) descartar la cosa juzgada y emitir un pronunciamiento de fondo; o ii) " la demanda deberá rechazarse de plano o, en su defecto la Corte emitirá un fallo en el cual decida estarse a lo resuelto en el fallo anterior " [37] .

En este punto y derivado de los argumentos de los intervinientes, es importante reiterar los elementos de configuran la cosa juzgada material ante un fallo de exequibilidad [38] , a saber: a) una sentencia previa de constitucionalidad sobre una regla derecho idéntica a la norma analizada posteriormente. Cabe precisar que esos contenidos jurídicos se encontrarían en disposiciones diferentes; b) la coincidencia entre los cargos del pasado y los actuales, censuras que justificaron la demanda y el juicio de constitucionalidad; c) una declaratoria de exequibilidad o de exequibilidad condicionada fundamentada en razones de fondo; y d) la inexistencia de reformas de la Carta Política sobre los parámetros de constitucionalidad que sustentaron la decisión anterior o de la necesidad de realizar una nueva ponderación que implique introducir ajustes en su jurisprudencia [39] .

5.5. En el caso particular, la Sala verifica que el objeto del debate gira en torno de la configuración la cosa juzgada material en la presente demanda frente a las Sentencias C-252 de 2003 y C-284 de 2016, por cuanto son contenidos normativos que se encuentran en leyes diferentes, esto es, Ley 734 de 2002 y la Ley 1952 de 2019. Aquí, debe evaluarse los cargos de las demandas, los parámetros de constitucionalidad analizados, las decisiones y las proposiciones jurídicas de las disposiciones.

5.5.1. La Sentencia C-252 de 2003 estudio la constitucionalidad del numeral 48 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002, que había tipificado como falta gravísima " Consumir, en el sitio de trabajo o en lugares públicos, sustancias prohibidas que produzcan dependencia física o psíquica, asistir al trabajo en tres o más ocasiones en estado de embriaguez o bajo el efecto de estupefacientes".

En esa ocasión, el actor reclamó dicha disposición infringía los artículos 1, 2, 5, 6, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 24 y 29 de la Carta. Al respecto, denunció que esas faltas disciplinarias quebrantaron el derecho al libre desarrollo de la personalidad y el derecho a la intimidad.

Por su parte, la Corte concentró su análisis en identificar si las siguientes normas sobrepasaron los límites fijados en el artículo 16 de la Constitución, al considerar como hechos reprochables: i) asistir al trabajo en estado de embriaguez o bajo el efecto de estupefacientes; ii) acudir al trabajo en tres o más ocasiones en estado de embriaguez o bajo el efecto de estupefacientes; y iii) consumir de ese tipo de sustancias en el sitio de trabajo o en lugares públicos [40] .

Estimó que " la legitimidad de esas faltas disciplinarias no se deriva del estado mismo de embriaguez del sujeto disciplinable o del hecho de encontrarse bajo el efecto de estupefacientes sino de la manera como tales estados interfieren los deberes funcionales del servidor público " [41] .

La mencionada precisión era necesaria para diferenciar una injerencia arbitraria y legitima. La primera ocurre, cuando se interfiere la conducta en sí misma de asistir al trabajo en estado de embriaguez o bajo el efecto de sustancias sicoactivas. La segunda sucede, en el evento en que la intervención se ejerce para el adecuado ejercicio de la función pública.

En ese contexto, la Sala Plena declaró exequibles las reglas de derecho, que tipificaron como falta: i) grave asistir al trabajo en estado de embriaguez o bajo el efecto de estupefacientes; ii) gravísima asistir al trabajo en tres o más ocasiones en estado de embriaguez o bajo el efecto de estupefacientes; y iii) disciplinaria consumir licor o estupefacientes en sitio de trabajo [42] . Sin embargo, explicó que identificar como falta gravísima el consumo de las mencionadas sustancia en lugares públicos entrañaba una situación distinta a las anteriores, pues no era claro su relación con el deber funcional del servicio. Por tanto, declaró la exequibilidad condicionada de la expresión " lugares púbicos " en el entendido que la falta se configura, siempre que esa conducta afecte la función pública.

En ese contexto, la Corte concluye que se configuró la cosa juzgada material en relación con la Sentencia C-252 de 2003, en el cargo que se fundamentó en el desconocimiento del derecho al libre desarrollo de personalidad. El fragmento cuestionado del numeral 2º del artículo 55 de la Ley 1952 de 2019, que consiste en tipificar como falta asistir a la oficina en estado de embriaguez o bajo los efectos de los estupefaciente se encuentra protegido por el artículo 243 de la Constitución frente a un ataque que vuelva utilizar como parámetro de constitucionalidad el artículo 16 Superior.

Se verifica que la Sentencia C-252 de 2003 se pronunció sobre una regla de derecho igual a la que hoy se analiza. Por ende, existe identidad en el objeto, pues el numeral 48 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002 y el numeral 2 del artículo 55 de la Ley 1952 de 2019 tipifican como falta gravísima asistir al trabajo en reiteradas ocasiones –tres o más- en estado de embriaguez o bajos los efectos de estupefacientes. Así mismo, sanciona con falta grave acudir a la oficina esporádicamente –menos de tres veces- bajo el mismo el estado. Basta revisar la literalidad de la disposición cuestionada por el actor para inferir que se trata de la misma norma que esta Corporación analizó en el pasado. Nótese que dicha hipótesis jurídica fue declarada exequible en el año 2003 por razones de fondo, de manera que se consideró que esa tipificación jamás significaba una interferencia desmedida al libre desarrollo de la personalidad.

Con base en los argumentos formulados en la demanda del año 2003 y los presentados en esa ocasión, la Sala constata que se trata de una identidad de cargos, toda vez que, en ambos casos, el concepto de violación se funda en el artículo 16 Superior y su intromisión en esferas privadas. Además, verifica que el texto superior no ha sido reformado, por lo que el parámetro de constitucionalidad nunca varió.

Por consiguiente, este Tribunal declarará estarse a lo resuelto en la Sentencia C-252 de 2003 en relación con el cargo de la demanda que se fundamentó en el artículo 16 de la Constitución y que se dirigió en contra del numeral 2º del artículo 55 de la Ley 1951 de 2019.

5.5.2. Ahora bien, no opera ese mismo fenómeno jurídico frente al cargo que se sustentó en el desconocimiento del artículo 25 Superior. Como se explicó, en el año 2003, la Corte jamás analizó la validez constitucional de la falta disciplinaria de asistir al trabajo en estado de embriaguez o bajo los efectos de estupefaciente en contraste con el derecho al trabajo (artículo 25). No se ha estudiado un concepto de violación que ataque el referido contenido normativo por desconocer dicho principio.

5.5.3. De igual forma, no existe cosa juzgada entre la demanda y la Sentencia C-284 de 2016, en el cargo que denunció la conculcación del derecho al trabajo. Lo anterior, en razón de que resuelven asuntos diversos respecto de su parámetro de constitucionalidad y problema jurídico.

En el año 2016, se estudió una objeción gubernamental por desconocimiento del derecho de la igualdad y los principios de proporcionalidad y razonabilidad entre la conducta reprochable y la sanción imponible, y entre cada una de estas normas y las demás que conforman el catálogo sancionatorio unto desconocimiento del principio de igualdad. Así

mismo, se reiteró la regla judicial fijada en la Sentencia C-252 de 2003, que había considerado que no se interfería de manera desproporcionada el derecho al libre desarrollo de la personalidad, al tipificar como falta gravísima y grave asistir reiterada –tres veces o más- o esporádicamente – menes de 3 veces- al trabajo en estado de embriaguez o bajo los efectos de estupefacientes. Y se estudiaron aspectos relacionados con el artículo 49 superior, esto es, el derecho a la salud.

Mientras, en la actualidad, la censura denuncia el desconocimiento del derecho al trabajo y la ausencia de regulación de excepciones para la aplicación de la norma atacada. Entonces, el contenido normativo hoy cuestionado sigue sin ser evaluado frente al derecho al trabajo.

En conclusión, la Sala Plena tiene la competencia para pronunciarse sobre la validez constitucional del fragmento demandado, contenido en el numeral 2º del artículo 55 de la Ley 1952 de 2019, que consiste en asistir en repetidas ocasiones -tres veces o más- o esporádicamente –menos de tres veces- al trabajo en estado de embriaguez o bajo los efecto de estupefaciente, dado que nunca se ha estudiado la constitucionalidad de esa proposición jurídica frente al artículo 25 Superior.

Problema jurídico 6. Una vez se superó el estudio formal de la demanda, subsiste un debate constitucional en torno a la posible afectación del derecho al trabajo de los servidores públicos, que se deriva de tipificar como falta disciplinaria asistir al trabajo en estado de embriaguez o bajo los efectos de estupefacientes. En efecto, el actor pidió la inexequibilidad de la disposición, y en subsidio la exequibilidad condicionada, esta segundo opción, bajo el entendido que esa sanción sea aplicada, siempre que se afecte el servició público. A su vez, los ciudadanos Jairo Alexander Rueda Zuleta, Andrei Alexander Díaz Solano y el Observatorio Laboral de la Universidad del Rosario solicitaron esa misma modulación de la norma, con el fin de que se adecue a la constitución.

Por su parte, la Cámara de Representantes, el Colegio de Abogados Laboralistas y la Comisión Nacional del Servicio Civil solicitaron la exequibilidad pura y simple, por cuanto la medida salvaguarda la función pública, hace parte de libertad configurativa del legislador y es razonable así como proporcional.

En ese contexto, el problema de mérito que debe resolver la Sala Plena consiste en determinar si el numeral 2° (parcial) del artículo 55 de la Ley 1952 de 2019 quebranta el artículo 25 de la Constitución, al tipificar como falta disciplinaria asistir al trabajo en estado de embriaguez o bajo los efectos de los estupefacientes, porque establece una prohibición objetiva que no tiene en cuenta si se perturba el correcto ejercicio del cargo, función o servicio .

Para resolver ese interrogante, la Sala se pronunciará sobre: i) la libertad configurativa del legislador en materia de régimen disciplinario;

(ii) la relación del derecho al trabajo con los poderes de dirección y de disciplina del empleador en el ámbito del Estado; y iii) resolverá el cargo de la demanda.

La libertad configurativa del legislador en materia de régimen disciplinario. Reiteración de jurisprudencia [43] 7. Los artículos 124, 125 y 150-2 de la Constitución atribuyen a la ley la potestad de establecer el régimen disciplinario de los servidores públicos y la forma de hacer efectiva las responsabilidades derivado del desconocimiento de la función pública. Lo anterior apareja que la tipificación de las faltas, las competencias de los órganos de investigación, la atribución de responsabilidades y las sanciones impuestas a las conductas hacen parte de la cláusula general de competencia del legislador [44] .

7.1. En sentencia C-289 de 2016, la Corte reiteró que el Congreso de la República tiene un amplio margen de acción de autonomía de poder legislativo en materia disciplinaria, dado que es un órgano plural que representa a la voluntad de la

ciudadanía. En ese espacio, la deliberación política permite concretar las conductas que por ser contrarias a los fines del Estado son objeto de un tipo de sanción.

En este contexto, el legislador tiene el poder de fijar nuevos procedimientos, [45] precisar la naturaleza de actuaciones judiciales, [46] suprimir fases o etapas procesales, [47] exigir la intervención estatal o particular en el curso de las actuaciones judiciales, [48] atribuir cargas procesales [49] en los juicios o procedimientos, así como establecer plazos para el ejercicio del derecho de acceso a la administración de justicia.

[50] 7.2. Sin embargo, dicha competencia no puede ejercerse de la manera arbitraria, por cuanto se encuentra limitada por normas constitucionales, como los derechos fundamentales [51] . El debido proceso (artículo 29 CP) se erige como la principal restricción del legislador a la hora de regular el régimen disciplinario de los servidores públicos [52] . El diseño de los procedimientos se encuentra limitada por los derechos sustanciales y la defensa de garantías mínimas y la conformidad del proceso.

En Sentencia C-721 de 2015, se precisó que el alcance de la libertad configurativa del legislador debe seguir las siguientes pautas, que se derivan del debido proceso:

(i) “La potestad conferida al legislador para establecer los diversos regímenes sancionatorios, se encuentra vinculada a los fines constitucionales del Estado y limitada por el respeto a los derechos fundamentales de la persona [53] y de principios del Derecho disciplinario como el del debido proceso, legalidad, non bis in ídem y culpabilidad.

(ii) Al determinar la gravedad de las faltas y la intensidad de las sanciones, el legislador debe orientarse por criterios de proporcionalidad y razonabilidad y, especialmente por los principios de lesividad y necesidad [54] .

(iii) Dentro de los márgenes señalados, el legislador se encuentra facultado para: “(i) tipificar (…) las faltas disciplinarias en que puedan incurrir los servidores públicos, su grado de intensidad y las sanciones correspondientes, y (ii) establecer el conjunto de enunciados normativos de orden procesal que regulen la facultad constitucional otorgada a la administración pública para imponer sanciones a todos los servidores que con sus acciones u omisiones, transgredan las normas de conducta relativas al correcto desempeño de las funciones asignadas.” [55] , así como establecer las causales de extinción de la acción o de la sanción penal o disciplinaria” .

En este punto, se aclara que el alcance de los principios que hacen parte del derecho fundamental en el derecho al debido proceso no es el mismo que el opera en el derecho penal [56] . Ello jamás implica que sus contenidos sean extraños al régimen disciplinario. Entonces, los siguientes elementos normativos se aplican a esta materia “ “(i) el principio de legalidad de la falta y de la sanción disciplinaria, (ii) el principio de publicidad, (iii) el derecho de defensa y especialmente el derecho de contradicción y de controversia de la prueba, (iv) el principio de la doble instancia, (v) la presunción de inocencia, (vi) el principio de imparcialidad, (vii) el principio de non bis in idem, (viii) el principio de cosa juzgada y (ix) la prohibición de la reformatio in pejus.” [57] 7.3.

Así mismo, se ha considerado que otros derechos pueden delimitar esa cláusula general de competencia, como sucede con el libre desarrollo de la personalidad y el trabajo, sin que la presente enunciación implique la negación de otros derechos que restringen la actividad legislativa.

En la citada Sentencia C-252 de 2003, este Tribunal indicó que la intervención institucional del Estado en la vida de las personas deberá realizarse sin perturbar la afirmación de la libertad como principio y la dignidad de las personas. La cláusula consagrada en el artículo 16 Superior aplicaba al ámbito disciplinario. Por su parte, en Sentencia C-636 de 2016, manifestó que legislador debe atender los contenidos del derecho al trabajo digno en los espacios en que está en juego el poder dirección y disciplinario del patrono. Así, un contenido esencial de ese principio es que la intervención disciplinaria debe tener una relación directa con la actividad laboral.

7.4. Los anteriores considerandos, delimitan el marco de acción que tiene el juez constitucional en el escrutinio de la legislación disciplinaria.

Se trata de que se controlen los excesos en que puede incurrir el legislador y no " determinar cuáles deben ser los términos que se deben cumplir dentro de los procesos" [58] o cuales faltas deben ser tipificadas.

Esa forma de examen judicial articula la autonomía legislativa, el principio democrático con otras normas constitucionales, como la igualdad, la imparcialidad, el debido proceso, el trabajo y el libre desarrollo de la personalidad. En efecto, se preservaría la voluntad del congreso, siempre que no implique una disconformidad con los enunciados constituciones mencionadas [59] .

7.5. En suma, la Constitución reconoce una amplia libertad de configuración al legislador para regular el régimen disciplinario de los servidores público, que abarca la tipificación de conductas, el proceso en que éstas se conocerán y las respectivas sanciones. Sin embargo, esa competencia jamás debe ejercerse de manera arbitraria, dado que se encuentra restringida por principios constitucionales, como los derechos al debido proceso y el trabajo.

La relación del derecho al trabajo de los servidores públicos con los poderes de dirección y de disciplina del Estado 8. En la Constitución de 1991, el trabajo tiene un rol central en el ordenamiento jurídico, pues es una de las bases fundamentales del Estado Social de Derecho. En efecto, reconoce un concepto normativo de trabajo que garantiza la dignidad humana y que concibe al empleado como titular de derechos laborales. Dicha importancia irradia todos los espacios de las relaciones de trabajo, entre ellos, los ámbitos en donde la administración fugue como empleador. Aquí, esa visión de trabajo reconfiguró los poderes de dirección y disciplina de los patronos.

8.1. Este Tribunal ha precisado que la Carta Política de 1991 estableció que el trabajo tiene una triple dimensión, a saber [60] : i) es un valor fundante del Estado Social de Derecho, porque orienta las políticas públicas de pleno empleo y las medidas legislativas con el fin de impulsar las condiciones dignas y justas en el ejercicio de la profesión u oficio; ii) es un principio rector del ordenamiento jurídico que impacta, de un lado, la estructura social de nuestro Estado, y de otro lado, restringe la libertad de configuración del legislador, al establecer reglas mínimas laborales que deben ser respetadas por la ley en todas las circunstancias; y iii) es un derecho fundamental y deber, que tienen un núcleo de protección inmediato así como facetas progresivas de salvaguarda.

Ese múltiple significado apareja otorgar al trabajo ciertas calidades, como es el ejercicio del mismo en condiciones dignas y justas, de acuerdo con el artículo 25 Superior. En otras palabras, la protección constitucional entraña que el Estado garantiza que el trabajo se ejecute bajo ciertas condiciones. En ese mismo sentido, el artículo 7 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos reconoce el trabajo en condiciones justas, equitativas y satisfactorias. Lo propio hace el artículo 7 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturares.

Entonces, un trabajo que exige dichas condiciones da origen a los denominados derechos humanos laborales, como quiera que permite garantizar el ejercicio de labores en función de la justicia y de la dignidad humana [61] . En la Opinión Consultiva del 17 de septiembre de 2003, la Corte Interamericana de Derechos Humanos explicó que tales garantías surgen de la condición de trabajador, esto es, toda persona que vaya a realizar, realice o haya realizado una actividad remunerada adquiere dicho estatus junto con los derechos que este implica, con independencia de su situación migratoria.

La persona posee ciertos derechos laborales, como son: i) la libertad de escoger un trabajo y oficio, la libre asociación, el derecho de huelga así como las libertades sindicales (artículo 39, 55 y 56 Superiores); ii) la protección al trabajo en sus distintas formas (artículo 25 y 26 CP); y iii) las condiciones dignas y equivalentes de la labor, la jornada limitada, el descanso remunerado, el salario mínimo vital y móvil y la igual remuneración por igual trabajo (Artículo 53 CP).

Aunado a esas garantías específicas, los demás derechos fundamentales también aplican al ámbito laboral, verbigracia el libre desarrollo de la personalidad o el debido proceso.

Dicho marco jurídico aumenta su densidad normativa con el bloque de constitucionalidad. Los Convenios 87 y 88 de la Organización Internacional del Trabajo protegen la libertad sindical, el derecho de sindicación y la negociación colectiva [62] . Lo mismo hacen los Convenios 105 y 29 respecto de la eliminación del trabajo forzoso o limitación así como reglamentación del trabajo infantil.

Se trata de unos derechos que surgen de la ciudadanía laboral en donde el trabajador se encuentra protegido por las garantías que están inmersas en las relaciones laborales, como sucede en las demás esferas de la sociedad.

8.2. Ahora bien, la visión descrita del trabajo y de los derechos que se derivan de esa actividad tiene efectos sobre otras aristas de las relaciones laborales. Los poderes de dirección y disciplina son un ejemplo de esa modificación, pues se desprenden de la subordinación que existe entre el empleador y el trabajador [63] . Las dinámicas mencionadas también aplican a los casos en que el empleador es el Estado, empero su particularidad radica en que están regidos de manera expresa por la ley y el reglamento.

En esos eventos se habla de una relación legal y reglamentaria. 8.3. El poder de dirección faculta a los patronos a exigir a los trabajadores determinados comportamientos [64] . Por su parte, el poder disciplinario permite a los empleadores sancionar a sus subordinados por desconocer el reglamento, los contratos o sus directrices [65] . Tales potestades tienen límites en los derechos fundamentales de los trabajadores. En este punto es importante advertir que en el caso de los servidores públicos los principios del debido proceso y de legalidad adquieren una relevancia para que el Estado, como empleador, ejerza sus poderes de dirección y de disciplina.

La reorganización del trabajo productivo en la empresa y en el Estado ha conducido a una limitación del poder de dirección. Ello se debe a que el vínculo en que se sustenta la relación laboral es el contrato o la relación legal y reglamentaria. Hay un nexo formal que se basa en el consentimiento y objetiviza el trabajo. El empleado es libre de un amo, al punto que no puede ser sometido a esclavitud y servidumbre [66] . Por ende, el empleador dispone sobre la labor que realiza el trabajador y no sobre la persona o sus gustos [67] . Se trata de prohibir deberes de conducta excesivos que no sean correlativos a la a las garantías constitucionales, en especial, la dignidad humana, que impide tratar a las personas como una mercancía.

Ese giro obedece a que los espacios incontestables de autoridad en el trabajo llegaron a su fin. En el Estado Social de Derecho no existe la intangibilidad absoluta de las directrices del empleador. La inserción de la dignidad humana, el principio de legalidad y de los demás derechos implican que solo puede imponerse la dirección a asuntos que están relacionados con la función o labor.

Se proscribe que el empleador ejerza una coercibilidad contraria a tales libertades. 8.4. En ese estado de cosas, la delimitación del poder de dirección apareja un ajuste en el disciplinario. El empleador dejó ser algo parecido a un monarca ungido por el derecho divino, que se representaba en el contrato de trabajo y en quién materialmente concurría todos los poderes públicos, por ejemplo este fijaba las reglas del contrato, lo ejecutaba y sancionaba su incumplimiento.

Inclusive, esa transformación reconoce a la empresa o al Estado -empleador- como un nuevo espacio de democracia. Aquí, la facultad disciplinaria “ se predica solamente respecto de la actividad laboral y gira en torno a los efectos propios de esa relación laboral ” [68] .

En el caso de los empleados al servicio de la administración, se refiere a la función pública. La facultad sancionatoria se justifica, porque opera en la relación laboral, ya sea mediada por el contrato de trabajo o por un vínculo legal y reglamentario.

De ahí que solo puede exigirse al empleado comportamientos que tengan relación directa con la función o el objeto del contrato [69] . Nótese que esa regla se maximiza en el escenario del derecho disciplinario, puesto que éste pretende “ asegurar la obediencia, la disciplina y el comportamiento ético, la moralidad y la eficiencia de los servidores públicos, con miras a asegurar el buen funcionamiento de los diferentes servicios a su cargo” [70] . La exigibilidad de las conductas está vinculada al ejercicio de las funciones, lo que se constata por la sujeción al principio de legalidad [71] .

Inclusive, en Sentencia C-948 de 2002, se precisó que el incumplimiento del deber funcional es el factor determinante para la configuración de la antijuridicidad de las conductas sancionadas por la ley disciplinaria. Se trata de verificar la infracción sustancial del deber funcional, de manera que se constate la existencia de una conducta contraria al buen funcionamiento del Estado y a sus fines. Aquí radica el requisito de ilicitud sustancial, elemento clave sobre el cual se edifica la responsabilidad disciplinaria, según establecía el artículo 5 de la Ley 734 de 2002 [72] , norma que se reprodujo en el artículo 9 de la Ley 1952 de 2019 [73] .

Entonces un ejercicio de poder de disciplina constitucional del Estado sobre los servidores públicos tiene como presupuesto que la conducta sancionada afecte la función pública y su deber funcional.

“ Las conductas que pertenecen al ámbito del derecho disciplinario, en general, son aquellas que comportan quebrantamiento del deber funcional por parte del servidor público. En cuanto al contenido del deber funcional, la jurisprudencia [74] ha señalado que se encuentra integrado por (i) el cumplimiento estricto de las funciones propias del cargo, (ii) la obligación de actuar acorde a la Constitución y a la ley; (iii) garantizando una adecuada representación del Estado en el cumplimiento de los deberes funcionales. Se infringe el deber funcional si se incurre en comportamiento capaz de afectar la función pública en cualquiera de esas dimensiones” [75] .

8.5. En su jurisprudencia, la Corte ha reiterado que los poderes de dirección y de disciplina que tiene los empleadores, incluido el Estado, se restringe por los derechos fundamentales laborares de los trabajadores así como con la interferencia exclusiva de aspectos relacionados con la relación de trabajo, como son el objeto o la función. Ello ha sucedido en el ámbito de prohibición de consumo de sustancias, como el alcohol o los estupefacientes.

En la pluricitada Sentencia C-252 de 2003, se estimó que era constitucional tipificar como falta gravísima asistir reiteradamente al trabajo en estado de embriaguez o bajo los efectos de los estupefacientes, porque promovía la adecuada prestación del servicio y no afectaba escenarios privados de los empleados. No obstante, se condicionó que esa prohibición operara en lugares públicos, siempre que afectara el servicio. La modulación se justificó en que interfería el libre desarrollo de la personalidad de los funcionarios en áreas adicionales a los lugares de trabajo.

Un año más tarde, en Sentencia C-431 de 2004 [76] , se reiteró la idea de que tipificar el abuso de las bebidas embriagantes y el consumo de estupefacientes en instalaciones castrense procuraba la adecuada prestación del servicio de las funciones militares. De ahí que declaró exequible dicha disposición que sancionaba a los miembros de la fuerza pública mientras estaban en servicio activo, al ser razonable y proporcionada, toda vez que el abuso de licores y de drogas era incompatible con los deberes funcionales del militar. No obstante, precisó que ese ejercicio de disciplina no debe exceder la finalidad que persigue, ni entrometerse en espacios personales e íntimos de los militares, por lo que cuando se vaya aplicar la falta se debía revisar las condiciones de hecho, toda vez que podrían existir situaciones en que el servicio activo jamás implica un ejercicio permanente de funciones.

En esa decisión, la Corte declaró inexequible que esa falta se restringiera a las instalaciones militares, como quiera que limitar la prohibición a esos lugares reducía el cumplimiento de los fines constitucionales que persigue la norma. Afirmó que si el militar se halla fuera de esas instalaciones y ejerciendo sus deberes funcionales, la prohibición también debe regir, dado que pone en peligro la adecuada observancia de la función encomendada.

La Sentencia C-284 de 2016 confirmó y aplicó la regla de decisión construida en el año 2003 y reiterada en el 2004. En aquella ocasión, la Sala Plena estudió las 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 ” [77] .

Se precisó que la norma persigue evitar que se altere la capacidad del servidor de determinar su propia conducta y no sancionar la acción del consumir licores o estupefacientes o asistir al trabajo en ese estado, por lo que debía aplicarse la sanción de acuerdo con la inobservancia y afectación de la función.

Además, manifestó que la expedición del Acto Legislativo de 2009 no derogaba el precedente de la Sentencia C-232 de 2003. El último pronunciamiento en materia de prohibición de consumo de ciertas sustancias en el espacio laboral es la Sentencia C-636 de 2016. En ese caso, se estudió dicha proscripción, norma que se encontraba en el numeral 2º del artículo 60 del Código Sustantivo del Trabajo. En esa oportunidad, la Sala resaltó la finalidad imperiosa que persigue la medida, representada en lograr una adecuada prestación del servicio y evitar riesgos laborales, por lo que la medida era constitucional. Sin embargo, condicionó la exequibilidad de la norma a que la falta disciplinaria se aplique, siempre que afecte de manera directa el desempeño laboral del trabajador Lo anterior, en razón de que el enunciado legal demandado era demasiado amplió y desconocía que en algunos oficios el consumo de sustancias enervantes no afecta la labor y oficio.

Por consiguiente, la relación del trabajo con los poderes de dirección y de disciplina implica que la relación laboral está mediada por los derechos fundamentales del trabajador, como la dignidad humana. En ese contexto, las facultades de guía y de sanción del empleador -Estado- se restringen a garantizar la función pública , por lo que solo puede exigirse a los servidores públicos comportamientos y conductas que garantizan un adecuado ejercicio de los fines y funciones del Estado. En materia de derecho disciplinario, las medidas de dirección y control deben procurar el apropiado ejercicio de la función pública .

VII. CASO CONCRETO 9. El ciudadano Álvaro Javier Torrado Arenas consideró que el fragmento demandado del numeral 2º del artículo 55 de la Ley 1952 de 2019 quebrantaba el artículo 25 superior, dado que establece una falta sin excepciones o condiciones de aplicación, lo que se traduce en una sanción objetiva para el funcionario que asiste al trabajo en estado de embriaguez o bajo los efectos de estupefacientes sufra una restricción máxima al principio de estabilidad en el empleo. Además, reprochó que el legislador no tuvo en cuenta la afectación del servicio a la hora de tipificar la falta.

9.1. Varios intervinientes ciudadanos manifestaron que el segmento demandado debía condicionarse a que la imposición de la sanción se sujeta a la afectación del servicio o de la función pública. Advirtieron que la indeterminación del tipo disciplinario interfería de forma desmedida el derecho al trabajo. Por su parte, el Colegio Nacional de Abogados Laboralistas y la Comisión Nacional del Servicio Civil solicitaron la exequibilidad de la norma, en tanto era una prohibición razonable y proporcionada que establecía el legislador para garantizar el adecuado ejercicio de la función pública.

Esta Corporación recuerda que debe determinar: ¿ si la demandada del numeral 2° (parcial) del artículo 55 de la Ley 1952 de 2019 quebranta el artículo 25 de la Constitución, al tipificar como falta disciplinaria asistir al trabajo en estado de embriaguez o bajo los efectos de los estupefacientes, porque establece una prohibición objetiva que no tiene en cuenta si se perturba el apropiado ejercicio del cargo, función o servicio ? 9.2.

La Sala recuerda que el fragmento atacado establece que asistir al trabajo, de manera reiterada –tres o más ocasiones-, en estado de embriaguez o bajo los efectos de estupefacientes tipifica una falta gravísima.

En caso en que esa conducta sea esporádica -menos de tres ocasiones-, se configura una grave. El verbo rector del tipo reprocha acudir a laborar en estado de alicoramiento o bajo la influencia de las drogas que enerven la voluntad necesaria para el adecuado ejercicio de la función pública. Todo lo anterior, se enmarca en el contexto de los poderes de dirección y disciplina de los empleadores, que para el caso particular es el Estado.

9.3. En la parte motiva de esta decisión, se reiteró que la Constitución reconoce una amplia libertad de configuración al legislador para regular el régimen disciplinario de los servidores público, que abarca la tipificación de conductas, el proceso en que éstas se conocerán y las respectivas sanciones (Supra 7.5). Sin embargo, esa competencia jamás debe ejercerse de manera arbitraria, dado que se encuentra restringida por principios constitucionales, como los derechos al debido proceso y el trabajo.

Además, se precisó que el vínculo del trabajo con los poderes de dirección y de disciplina en la relación laboral está mediada por los derechos fundamentales del trabajador, como la dignidad humana (Supra 8.6). En ese contexto, las facultades de guía y de sanción del empleador se limitan a garantizar el objeto de la relación contractual, por lo que solo puede exigirse a los empleados comportamientos y conductas que garanticen un adecuado ejercicio del objeto contratado. En materia de derecho disciplinario, las medidas de dirección y control deben procurar el adecuado ejercicio de la junción pública.

Con base en la Sentencia C-636 de 2016, la Sala afirma que la evidencia empírica advierte que los efectos del consumo sustancias –alcohol y narcóticos [78] - afectan de manera razonable el ejercicio de la función pública, pues tiene la posibilidad de perturbar a las personas que las ingieren. En esa ocasión, esta Corte acudió a textos de la organización mundial de la salud y la organización internacional del trabajo para justificar su afirmación. También, comparte la idea de que hay funciones en donde el estado de alicoramiento o de enervación de las facultades producto de la ingesta de estupefacientes no produce una enajenación que impida la adecuada prestación del servicio [79] . Y esa valoración dependerá de la labor que se desempeñe, su riesgo para sí y para terceros. En muchos casos la prohibición será adecuada atendiendo a las circunstancias; en otros, será excesiva.

De acuerdo con las Sentencias C-252 de 2003, C-421 de 2014, C-284 de 2016 y C-636 de 2016, reitera que la medida sancionatoria que consiste en tipificar la conducta de asistir en estado de embriaguez o bajo los efectos de estupefacientes desarrolla un fin legítimo.

Sin embargo, siguiendo el precedente fijado en esas mismas providencias, la Sala estima que hay situaciones en que el consumo de licores, sustancias psicoactivas o bajo sus efectos no impide necesariamente el adecuado desempeño de las labores contratadas o en la seguridad en el trabajo.

Como se dijo, la medida persigue un fin legítimo. Además, es adecuada e idónea, puesto que evita el inadecuado ejercicio de la función pública. A su vez, es necesaria, en tanto no existe otra medida menos lesiva al trabajo y que, a su vez, garantice el adecuado ejercicio de la función pública así como los poderes de dirección y de disciplina del Estado. De igual forma, es proporcional, toda vez que el beneficio obtenido (correcto ejercicio de la función pública) es mayor al costo que representa la interferencia del derecho al trabajo de los funcionarios públicos. La Sala encuentra que el precedente vigente ha identificado que esa medida implica una ponderación adecuada entre los principios en conflicto.

Sin embargo, la Sala recuerda que las facultades de guía y de sanción del empleador -Estado- se restringen a garantizar la función pública , por lo que solo puede exigirse a los servidores públicos comportamientos y conductas que garantizan un adecuado ejercicio de los fines y funciones del Estado. En materia de derecho disciplinario, las medidas de dirección y control deben procurar el apropiado ejercicio de la función pública.

Lo anterior, en razón de que allí radica la ilicitud sustancial que se requiere para configurar la responsabilidad disciplinaria, de acuerdo con las Sentencias C-948 de 2002 y C-819 de 2006.

En ese contexto y con base en las providencias antes mencionadas, el fragmento censurado del numeral 2 del artículo 55 de la ley 1952 de 2019 debe ser aplicado siempre que el consumo de alcohol o estupefacientes afecte el ejercicio del cargo, función o servicio publico, dado que ahí radica la antijuridicidad del ilícito disciplinario. Dicha interpretación de la norma demandada garantiza que los poderes de dirección y de disciplina del empleador se restrinjan a la función pública. Con ello, quedan protegidos el derecho al trabajo y el adecuado ejercicio de la función pública, además se asegura que los poderes de dirección y de disciplina del Estado se ejerzan dentro de los límites de las garantías constitucionales.

La Corte Constitucional toma nota que los poderes de dirección y disciplinarios deben restringirse a los objetos de la función pública y a la relación laboral para que se sujeten a la Constitución y los derechos laborales fundamentales. En la presente decisión, el ejercicio del poder de dirección y de disciplina del Estado empleador es legítimo, siempre tenga una relación directa con la función los derechos fundamentales de los servidores públicos. Sobre el particular, esta Corporación insiste que, en aplicación de la prohibición establecida en la norma demandada, no puede la autoridad disciplinaria perturbar de manera desmedida el derecho al trabajo. En efecto, la autoridad disciplinaria tiene vedado sancionar una conducta que hubiese resultado inocua a la función pública, pues carecería de la ilicitud sustancial requerida para configurar una conducta tipifica, antijurídica y culpable.

Entonces, conforme con el precedente constitucional vigente, las únicas conductas de los servidores públicos que pueden ser de interés del poder de dirección y el disciplinario son aquellas que tengan una incidencia con la perturbación del adecuado servicio de la función pública.

Nótese que el mismo derecho disciplinario tiene la finalidad de asegurar el buen funcionamiento de los diferentes servicios a su cargo. Esta Sala subraya que no le corresponde a Estado, en ejercicio de su facultad disciplinaria y de dirección, determinar el modo de vida de los funcionarios públicos y los que éstos realicen en su vida privada.

De ahí que es legítimo que el Estado exija controles rigurosos para evitar el consumo de sustancias que enerven la voluntad de sus funcionarios. Empero, esa exigibilidad debe ejercerse en armonía con los derechos fundamentales de los servidores públicos, ente ellos el debido proceso y las restricciones que se fundamenten en la relación laboral.

9.4. Por consiguiente, la Sala Plena estima que tipificar como falta disciplinaria asistir al trabajo en estado de embriaguez o bajo los efectos de estupefacientes es legítima, razonable y proporcional, dado que busca el adecuado ejercicio de la función y labor pública.

Sin embargo, con base en las Sentencias C-948 de 2002, C-252 de 2003, C-431 de 2004, C-819 de 2006, C-284 de 2016 y C-636 de 2016, precisa que el fragmento censurado del numeral 2 del artículo 55 de la ley 1952 de 2019 debe ser aplicado siempre que el consumo de alcohol o estupefacientes afecte el ejercicio del cargo, función o servicio publico, dado que ahí radica la antijuridicidad del ilícito disciplinario.

Dicha interpretación de la disposición demandada garantiza que los poderes de dirección y de disciplina del empleador se restrinjan a la función pública. Con ello, quedan protegidos el derecho al trabajo y el adecuado ejercicio de la función pública, además se asegura que los poderes de dirección y de disciplina del Estado se ejerzan dentro de los límites de las garantías constitucionales.

VIII. SÍNTESIS 10. En el presente caso, la Corte Constitucional estudia una demanda de inconstitucionalidad contra un apartado del numeral 2 del artículo 55 de la Ley 1952 de 2019, de acuerdo con el cual asistir al trabajo en estado de embriaguez o bajo los efectos de estupefacientes es una falta gravísima o grave. El demandante argumentó que esta disposición es contraria a los derechos al libre desarrollo de la personalidad y al trabajo, por cuanto la sanción es en extremos indeterminada y no establece condición alguna de aplicación, al punto que interfiere de manera desmedida los derechos mencionados.

10.1. Previo al análisis de mérito, se procede a estudiar tres cuestiones formales relevantes para la decisión, a saber: i) teniendo en cuenta la intervención del Procurador General de la Nación, quién pidió a esta Corporación inhibirse de fallar la presente demanda de inconstitucionalidad por la ausencia de vigencia de la Ley 1952 de 2019, la Sala estima que tiene competencia para estudiar el libelo, porque el criterio determinante para realizar un juicio de validez sobre una ley es su existencia y no su vigor. De ahí que, la competencia de esta Corporación no se ve afectada por el hecho de que la ley 1952 de 2019 entre a regir en el año 2021 (Supra 3.5) ii) pese a los cuestionamientos de ineptitud sustantiva de la demanda por parte de la Comisión Nacional de Servicio Civil, la Sala concluye que la censura propuesta por el ciudadano Torrado Arenas observó con los requisitos para emitir una decisión de fondo, por cuanto los cargos son claros, específicos, específicos, pertinentes y suficientes, al cuestionar la tipificación de la falta de asistir al trabajo en estado de embriaguez o bajo los efectos de estupefacientes por quebrantar los artículos 16 y 25 Superiores (Supra 4.4); y iii) como resultado de la solicitud de declaratoria de la cosa juzgada elevada por algunos intervinientes, esta corte encuentra que tenía vedado pronunciarse sobre el cargo que se fundamentó en el quebranto del artículo 16 Superior (Supra 5.5). Lo anterior, en razón de que, en Sentencia C-252 de 2003, la Sala estudió una norma equivalente a la que hoy se analiza y que se encontraba en el anterior Código Disciplinario Único por un desconocimiento del derecho a la libre desarrollo de la personalidad. En efecto, indica que se trata de una cosa juzgada material, por lo que declarará estarse a lo resuelto en la Sentencia C-252 de 2003 en relación con el cargo de la demanda que se sustentó en el artículo 16 de la Constitución y que se dirigió en contra del numeral 2º del artículo 55 de la Ley 1951 de 2019.

En contraste, manifestó que tiene la competencia para pronunciarse sobre la validez constitucional del fragmento demandado en el numeral 2º del artículo 55 de la Ley 1952 de 2019, que consiste en asistir tres veces o más al trabajo en estado de embriaguez o bajo los efecto de estupefaciente, respecto del cargo de la posible conculcación del artículo 25 Superior, dado que nunca ha estudiado la constitucionalidad de esa proposición jurídica frente a dicha disposición de la Carta Política.

10.2. En ese contexto, el problema de mérito que debe resolver la Sala Plena consiste en determinar ¿si la demandada del numeral 2° (parcial) del artículo 55 de la Ley 1952 de 2019 quebranta el artículo 25 de la Constitución, al tipificar como falta disciplinaria asistir al trabajo en estado de embriaguez o bajo los efectos de los estupefacientes, porque establece una prohibición objetiva que no tiene en cuenta si se perturba el correcto ejercicio del cargo, función o servicio? 10.3.

Ante esa incógnita, recordó que la Constitución reconoce una amplia libertad de configuración al legislador para regular el régimen disciplinario de los servidores público, que abarca la tipificación de conductas, el proceso en que éstas se conocerán y las respectivas sanciones (Supra 7.5). Sin embargo, esa competencia jamás debe ejercerse de manera arbitraria, dado que se encuentra restringida por principios constitucionales, como los derechos al debido proceso y el trabajo.

Además, se sintetizó que el vínculo del trabajo con los poderes de dirección y de disciplina de los empleadores , entre ellos el Estado, implica que la relación laboral está mediada por los derechos fundamentales de los empleados , como son la dignidad humana, el debido proceso o el trabajo (Supra 8.6). En ese contexto, las facultades de guía y de sanción del empleador -Estado- se restringen a garantizar la función pública , por lo que solo puede exigirse a los servidores públicos comportamientos y conductas que garantizan un adecuado ejercicio de los fines y funciones del Estado. En materia de derecho disciplinario, las medidas de dirección y control deben procurar el apropiado ejercicio de la función pública.

Lo anterior, en razón de que allí radica la ilicitud sustancial que se requiere para configurar la responsabilidad disciplinaria, de acuerdo con las Sentencias C-948 de 2002 y C-819 de 2006.

10.4. En el caso concreto , la Sala Plena consideró que tipificar como falta disciplinaria asistir al trabajo en estado de embriaguez o bajo los efectos de estupefacientes es legítima, razonable y proporcional, dado que busca el adecuado

ejercicio de la función y labor pública. Sin embargo, con base en las Sentencias C-948 de 2002, C-252 de 2003, C-431 de 2004, C-819 de 2006, C-284 de 2016 y C-636 de 2016, precisó que el fragmento censurado del numeral 2 del artículo 55 de la ley 1952 de 2019 debe ser aplicado siempre que el consumo de alcohol o estupefacientes afecte el ejercicio del cargo, función o servicio publico, dado que ahí radica la antijuridicidad del ilícito disciplinario. Dicha interpretación de la disposición demandada garantiza que los poderes de dirección y de disciplina del empleador se restrinjan a la función pública. Con ello, quedan protegidos el derecho al trabajo y el adecuado ejercicio de la función pública, además se asegura que los poderes de dirección y de disciplina del Estado se ejerzan dentro de los límites de las garantías constitucionales.

IX. DECISIÓN En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional de la República de Colombia, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución, RESUELVE:

PRIMERO.- ESTARSE A LO RESUELTO en la Sentencia C-252 de 2003 en relación con el cargo de la demanda que se fundamentó en el artículo 16 de la Constitución, en tanto declaró EXEQUIBLE el segmento “ 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 cual a su vez está consignado en el numeral 2º del artículo 55 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” .

SEGUNDO.- Declarar EXEQUIBLE el fragmento “ 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”, previsto en el numeral 2° del artículo 55 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 ”, por el cargo de desconocimiento del artículo 25 de la Constitución.

Notifíquese, comuníquese, publíquese, cúmplase y archívese el expediente. GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO Presidenta (En Comisión) CARLOS BERNAL PULIDO Magistrado DIANA FAJARDO RIVERA Magistrada LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ Magistrado ALEJANDRO LINARES CANTILLO Magistrado ANTONIO JOSÉ LIZARAZO CAMPO Magistrado CRISTINA PARDO SCHLESINGER Magistrada ( Impedimento aceptado) JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS Magistrado ALBERTO ROJAS RÍOS Magistrado MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ Secretaria General [1] Cuaderno principal de la demanda D-13163. Folio 4. En palabras del accionante: “(…) el legislador atenta de manera directa el trabajo del servidor público, pues si bien no existe discusión en cuanto a que efectivamente tiene la facultad de regular el tema en mención, la norma objeto de análisis no discrimina o condiciona la falta a la afectación de las funciones a desempeñar, dado que el único interés legítimo del operador legislativo y disciplinario, son aquellas que tengan un directo vínculo con el ejercicio de las funciones encomendadas al trabajador, por lo anterior, no le corresponde al empleador realizar un escrutinio sobre las conductas del servidor por fuera de su relación laboral [2] Énfasis agregado.

[3] Sentencia C-252 de 2003. [4] Ibíd. Folio 77. [5] Ibíd. Folio 82. [6] El interviniente adujo ello se propuso en una convocatoria de expertos que se había realizado en el año de 1995 para articular un "

repertorio de recomendaciones prácticas sobre el tratamiento de los problemas relacionados con el alcohol y las drogas en los lugares de trabajo ". Se precisó que "

Debería reconocerse que el empleador tiene autoridad para sancionar a los trabajadores cuya conducta profesional sea impropia como consecuencia de problemas relacionados con el alcohol o las drogas. Sin embargo, es preferible que los remitan a los servicios de asesoramiento, tratamiento y rehabilitación en vez de aplicarles sanciones disciplinarias. Si un

trabajador no colabora plenamente con el tratamiento, el empleador podrá tomar las medidas disciplinarias que considere oportunas . (...) [7] Ibíd. Folio 70.

[8] Ibíd. Folio 71. Reseñó que “ “(…) el empleador que asigna tareas delicadas a un trabajador ebrio con demasiada frecuencia viola la ley y se expone a posibles consecuencias sancionadoras, incluso de carácter penal. (Cass. sent. 19361/2015 del 10.09.2010.) ” [9] Ibíd. Folio 72.

[10] Ibíd. Folio 66. Al respecto, referenció una providencia del Consejo de Estado en donde se adujo “ La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones ” [11] Ibíd. Folio 58.

[12] Ibíd. Al respecto, indicó “ que el precepto demandado debe condicionarse e interpretarse a la luz de la Constitución Política de Colombia, lo anterior, en razón a que a la simple lectura se violaría y se atentaría de manera directa los artículos 16 (libre desarrollo de la personalidad) y 25 (el trabajo) del texto supremo, ello, sumado al desconocimiento del precedente constitucional que, entre otras, tiene fuerza vinculante ” [13] Ibídem. Sobre el particular manifestó “ no se comprende cómo el legislador crea leyes en el sentido de restringir el consumo del alcohol y demás drogas sin tener en cuenta todas las aristas, es decir, sin verificar las condiciones y situaciones respecto del consumo o asistencia en estado de embriaguez a ejecutar las labores encomendadas y, con ello, sin comprobar si la conducta a afecta la labor contratada ” [14] Sentencia C-252 de 2003.

[15] El Ministerio Público enfatizó “ En efecto. Un servidor público o un particular que cumple funciones públicas no está en capacidad de dirigir su voluntad y su inteligencia al normal desenvolvimiento de su órbita funcional si acude a trabajar bajo el efecto de bebidas alcohólicas o de sustancias estupefacientes pues tanto aquellas como éstas afectan sus capacidades motoras, racionales y psíquicas al punto que le impiden su normal desenvolvimiento laboral. Esta situación, desde luego, constituye una clara infracción de sus deberes funcionales pues el sujeto disciplinable que voluntariamente se coloca en estado de embriaguez o bajo el influjo de sustancias estupefacientes y que en esas condiciones acude a su lugar de trabajo, no se halla en capacidad de cumplir su rol funcional y por lo mismo se sustrae al deber de desempeñar cabalmente sus funciones como concreción del deber genérico que le asiste de cumplir la Constitución, la ley y los reglamentos ” [16] Sentencia C-302 de 2012 [17] Sentencia C-179 de 1994 [18] Sentencia C-492 de 1997.

[19] Sentencia C-302 de 2012. [20] Sentencias C-200 de 2019, C-044 de 2018, C-348 de 2017 y C-516 de 2016. [21] Serrano José Luis, Validez y Vigencia, la aportación garantista a la teoría de la norma jurídica, Editorial Trotta, Madrid, 1999, pp 23 y 74.

[22] Sentencias C-200 de 2019, C-044 de 2018 y C-516 de 2016. [23] Sentencias C-818 de 2011, C-634 de 2011 y C-302 de 2012. [24] Sentencia C-212 de 2017 [25] Ver Diario Oficial No. 50.850 de 28 de enero de 2019 [26] En Sentencia T-282ª de 2012 “ es importante resaltar que el tema la clasificación de las faltas nos remite a la tipicidad del injusto, institución que en el derecho disciplinario suele determinarse “por la lectura sistemática de la norma que establece la función, la orden o la prohibición y de aquella otra que de manera genérica prescribe que el incumplimiento de tales funciones, órdenes o prohibiciones constituye una infracción disciplinaria”. La tipicidad es de máxima importancia en el ilícito disciplinario, ya que ésta es un indicio de la antijuridicidad en la medida que con el simple recorrido de la conducta sobre la estructura del tipo objetivo, se hace claro y evidente el incumplimiento del deber contenido en la norma. Sin embargo, ello no quiere decir que la tipicidad sea lo mismo que la antijuridicidad, debido a que son dos instituciones jurídicas que evocan elementos diferentes. La primera, aclara en qué circunstancias de tiempo modo y lugar una conducta se adecua en la falta disciplinaria; la segunda, señala que esta acción infringe el deber contenido en la norma. La tipicidad es definida como “la descripción de la infracción sustancial a un deber, [por lo tanto] tipicidad y

antijuridicidad se encuentran inescindiblemente unidas ” [27] En este acápite, se reiterará las consideraciones expuestas en las Sentencias C-200 de 2019, C-096 de 2017, C-516 de 2016. C-007 de 2016, C- 674 de 2015, C-164 de 2005, C-572 de 2014, C-554 de 2014, C-287 de 2014, C-255 de 2014, C-178 de 2014, C-538 de 2012.

[28] Sentencia C-774 de 2001. También en ese sentido, las sentencias C-030 de 2003, C-1122 de 2004, C-990 de 2004, C-533 de 2005, C-211 de 2007, C-393 de 2011, C-468 de 2011, C-197 de 2013, C-334 de 2013 y C-532 de 2013.

[29] Sentencia C-538 de 2012 [30] Sentencia C-538 de 2012 [31] Sentencia C-007 de 2016 [32] Sentencia C-200 de 2019 [33] Ibídem, En esa ocasión, la Sala Plena precisó que “ Se tratará del mismo objeto de control cuando el contenido normativo que fue juzgado previamente es igual al acusado, o bien porque se trata del mismo texto, o bien porque -pese a sus diferencias- producen los mismos efectos jurídicos. La variación de algunos de los elementos normativos, o la modificación de su alcance como consecuencia de la adopción de nuevas disposiciones, son circunstancias que pueden incidir en el objeto controlado. Será el mismo cargo cuando coinciden el parámetro de control que se invoca como violado y las razones que se aducen para demostrar tal infracción. De acuerdo con ello, si las normas constitucionales que integraron el parámetro de control sufren una modificación relevante o, sin ocurrir tal variación, el tipo de razones para explicar la violación son diferentes, no podrá declararse la existencia de cosa juzgada y procederá un nuevo pronunciamiento de la Corte” [34] Sobre el particular la sentencia C-148 de 2015 explicó que la cosa juzgada material se produce “ cuando existen dos disposiciones distintas que, sin embargo, tienen el mismo contenido normativo , de manera tal que frente a una de ellas existe ya un juicio de constitucionalidad por parte de este Tribunal.” [35] En Sentencias C-259 de 2008 y C-211 de 2003, la Corte al recordar la sentencia C-310 de 2002, precisó que el efecto de la cosa juzgada material depende de si la norma es declarada inexequible o exequible.

[36] Al respecto se pueden ver la sentencia C-245 de 2009, fallo que indicó que: “ la Sala resaltar que el principio de cosa juzgada constitucional absoluta cobra mayor relevancia cuando se trata de decisiones de inexequibilidad, por cuanto en estos casos las normas analizadas y encontradas contrarias a la Carta Política son expulsadas del ordenamiento jurídico, no pudiendo sobre ellas volver a presentarse demanda de inconstitucionalidad o ser objeto de nueva discusión o debate. Lo anterior, máxime si se trata de una declaración de inexequibilidad de la totalidad del precepto demandado o de la totalidad de los preceptos contenidos en una ley. En tales casos, independientemente de los cargos, razones y motivos que hayan llevado a su declaración de inconstitucionalidad, no es posible emprender un nuevo análisis por cuanto tales normas han dejado de existir en el mundo jurídico.” En esa misma dirección se encuentra, por ejemplo, las sentencias C-255 de 2014 y C-007 de 2016.

[37] Sentencia C-200 de 2019 [38] Sentencia C-073 de 2014 y C-516 de 2016 [39] Sentencia C-228 de 2002 [40] Sentencia C-252 de 2003. Se indicó que “ restan por analizar dos de las normas jurídicas contenidas en el enunciado normativo demandado: El consumo en el sitio de trabajo de sustancias prohibidas que produzcan dependencia física o psíquica y el consumo de esas mismas sustancias en lugares públicos. Nótese que de acuerdo con estas reglas, constituye falta disciplinaria no ya el acto de asistir al trabajo bajo el influjo de estupefacientes sino el consumo de ese tipo de sustancias en el sitio de trabajo o en lugares públicos ” [41] Ibídem.

[42] Ibídem. La Sala Plena afirmó “ Nótese que de acuerdo con estas reglas, constituye falta disciplinaria no ya el acto de asistir al trabajo bajo el influjo de estupefacientes sino el consumo de ese tipo de sustancias en el sitio de trabajo o en lugares públicos ” (…) “ se declarará la exequibilidad de la regla de derecho de acuerdo con la cual es falta disciplinaria gravísima consumir en el sitio de trabajo sustancias prohibidas que produzcan dependencia física o psíquica” [43] Ver Sentencia C-289 de 2016 y C-721 de 2015 [44] Sentencia C-721 de 2015 y C-115 de 2002. Al respecto indicó “ Los artículos 124 y 125 de la Carta Política, establecen que la configuración de dicha responsabilidad disciplinaria forma parte de la órbita de competencia de las definiciones legislativas. Su efectividad, requiere de un marco de acción en el

cual el Estado pueda ejercitar la respectiva potestad disciplinaria y la titularidad de la acción disciplinaria, a fin de obtener la obediencia y disciplina requerida de sus funcionarios y empleados ” [45] Sentencia C-510 de 2004.

[46] Sentencia C-163 de 2000 y C-1149 de 2001. [47] Sentencia C-180 de 2006. [48] Sentencia C-1264 de 2005. [49] Sentencia C-316 de 2002 y C-043 de 2004.

[50] Sentencia C-1232 de 2005. [51] Sentencias C-310 de 1997 C-708 de 1999, C-843 de 1999, C-948 de 2002, M.P. Álvaro Tafur Galvis y C-315 de 2012.

[52] Sentencia C-038 de 1995, C-032 de 1996, C-081 de 1996, C-327 de 1997, C-429 de 1997, C-470 de 1997, C-198 de 1998, C-555 de 2001, C-832 de 2001, C-012 de 2002, C-814 de 2009, y C-371 de 2011,.

[53] Sentencia C-1193 de 2008. [54] Sentencia C-1193 de 2008 y C-401 de 2013 [55] Sentencia C-819 de 2006. Ver también las Sentencias C-341 de 1996, C-430 de 1997, C-095 de 1998, y C-014 de 2004, C-1193 de 2008, C-301 de 1999 y C-1490 de 2000;

C-401 de 2013. [56] Sentencia T-806 de 2005. [57] Sentencias C-555 de 2001, C-692 de 2008, C-948 de 2002, T-1102 de 2005, T-917 de 2006, T-1039 de 2006, T-161 de 2009, C-762 de 2009, C-542 de 2010;

T-345 de 2014, T-1034 de 2006. En igual sentido, las Sentencias C-310 de 1997, C-555 de 2001, T-1102 de 2005, T-330 de 2007, entre otras. [58] Sentencias C-800 de 2000 y C-315 de 2012.

[59] Sentencia C-284 de 2016 [60] Sentencias C-593 de 2014, C-177 de 2005, C-100 de 2005, C-019 de 2004, C-038 de 2004, C-425 de 2005 y C-580 de 1996.

[61] Arese Cèsar, Derechos Humanos Laborales: Teoría y práctica de una nuevo derecho del trabajo, Rubinzal – Culzoni Editores, 1ra Edición, Santa fe 2014; pp. 33-34 [62] Sentencia T-069 de 2015 [63] Sentencia C-386 de 2000.

[64] Sentencia C-636 de 2016 [65] Ibídem. Así mismo, Sentencia C-721 de 2015. [66] Baylos Antonio, Derecho del Trabajo: Modelo para armar, Editorial Trotta, Madrid, 1991, pp. 19-29 [67] Sentencia C-028 de 2019.

[68] Sentencia C-934 de 2004. [69] Sentencia C-636 de 2016. [70] Sentencias C-341 de 1996 y C-124 de 2003 [71] Sentencias C-417 de 1993, T-438 de 1994, C-155 de 2002 y T-811 de 2003. En Sentencia C-721 de 2015, se explicó que el derecho disciplinario comprende “:

(i) el poder disciplinario, es decir, la facultad que hace parte del poder sancionador del Estado, en virtud de la cual aquél está legitimado para tipificar las faltas disciplinarias en que pueden incurrir los servidores públicos y los particulares que cumplen funciones públicas y las sanciones correspondientes y (ii) el derecho disciplinario, en sentido positivo, comprende el conjunto de normas a través de las cuales se ejerce el poder disciplinario, mediante las cuales se exige a los servidores públicos un determinado comportamiento en el ejercicio de sus funciones, independientemente de cuál sea el órgano o la rama a la que pertenezcan ” [72] ARTÍCULO 5o. ILICITUD SUSTANCIAL.

La falta será antijurídica cuando afecte el deber funcional sin justificación alguna. Cabe resaltar que dicha norma fue declarada exequible por la Sentencia C-948 de 2002 [73] ARTÍCULO 9o. ILICITUD SUSTANCIAL . La conducta del sujeto disciplinable será ilícita cuando afecte sustancialmente el deber funcional sin justificación alguna.

[74] Corte Constitucional, sentencias C- 712 de 20001 y C- 252 de 2003, M.P. Jaime Córdoba Triviño; sentencia C- 431 de 2004, MP, Marco Gerardo Monroy Cabra.

[75] Sentencia C-819 de 2006 [76] En esa oportunidad, los demandantes acusaron el numeral 2° del artículo 59 de la Ley 836 de 2003, por describir de manera vaga e imprecisa la conducta sancionable como falta gravísima, lo cual ocasiona la vulneración de los principios de legalidad y del debido proceso. La Corte resolvió, sin perjuicio de lo dispuesto en otras disposiciones especiales del Reglamento del Régimen Disciplinario de las Fuerzas Militares, declarar inexequible la

expresión “en instalaciones militares u oficiales”, y mantener por dentro del ordenamiento la frase “abusar de las bebidas embriagantes o consumir estupefacientes”, en el entendido según el cual la falta disciplinaria se configura dentro o fuera de las instalaciones, en este último caso cuando el abuso de las bebidas alcohólicas o el consumo de substancias estupefacientes es llevado a cabo por el militar que se encuentra el cumplimiento de funciones.

[77] Sentencia C-284 de 2016. Frente a la segunda objeción fundamentada en el eventual quebrantamiento del principio y al derecho a la igualdad, al clasificar de manera semejante, como faltas gravísimas, las diez conductas específicamente demandadas, junto con otras muchas infracciones definidas a lo largo de los artículos 52 a 64 de este proyecto, cuya gravedad y trascendencia resulta significativamente superior, y por tanto no comparable; la Corte resolvió: 1) Declararla infundada, 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, pues no se observa que tales tipos disciplinarios resulten contrarios a los criterios de razonabilidad y proporcionalidad, y por tanto, no existen razones de peso que permitan descalificar las decisiones que al respecto ha aprobado el órgano legislativo, en ejercicio de su autonomía de configuración normativa; ii) Declararla parcialmente infundada, en relación con el numeral 3° del artículo 55, en relación con el consumo en lugares públicos de sustancias prohibidas que produzcan dependencia, al omitir tomar en cuenta un condicionamiento planteado de tiempo atrás por esta Corte, en torno a la posibilidad de sancionar tal conducta, únicamente en caso de que ella incida sobre la prestación del servicio público a cargo del infractor. En consecuencia, declaró la constitucionalidad parcial del texto; iii) Declararla fundada, en relación con los numerales 1° del artículo 55 y 1º del artículo 58.

En el primer caso, relacionado con la configuración del silencio administrativo positivo, al no distinguir sobre las diversas circunstancias en que tal resultado puede presentarse. En el segundo, concerniente a una posible omisión de los Comités de Conciliación, por la parcial indeterminación del texto objetado, y por la falta de necesidad estricta de la sanción frente a esta conducta [78] Se definieron las sustancias de la siguiente manera: “ El alcohol en este contexto hace referencia a bebidas alcohólicas, las cuales contienen etanol y están destinadas al consumo [78] .

Según anota la Organización Internacional del Trabajo, su ingesta produce entre otros los siguientes efectos: reducción en la capacidad de reacción; deterioro del comportamiento motor que puede resultar en movimientos torpes y pobre coordinación; deterioro de la vista, con eventual visión borrosa; cambios de humor, que pueden variar y resultar en comportamientos agresivos o depresivos;

pérdida de concentración, que puede generar dificultades para aprender y recordar información y deterioro de las capacidades intelectuales, incluyendo dificultades para pensar de manera lógica ”(…) “ El alcohol en este contexto hace referencia a bebidas alcohólicas, las cuales contienen etanol y están destinadas al consumo [78] .

Según anota la Organización Internacional del Trabajo, su ingesta produce entre otros los siguientes efectos: reducción en la capacidad de reacción; deterioro del comportamiento motor que puede resultar en movimientos torpes y pobre coordinación; deterioro de la vista, con eventual visión borrosa; cambios de humor, que pueden variar y resultar en comportamientos agresivos o depresivos;

pérdida de concentración, que puede generar dificultades para aprender y recordar información y deterioro de las capacidades intelectuales, incluyendo dificultades para pensar de manera lógica ” [79] En ñla Sentencia C-636 de 2016, se manifestó que “ un estudio especializado por el RAND Center for Health and Safety in the Workplace” (…) “ sostiene que no necesariamente en todos los casos en los que un trabajador consume sustancias psicoactivas se pone en riesgo a sí misma y pone en riesgo a sus compañeros de trabajo, ni tampoco necesariamente afecta su rendimiento en el trabajo. Así, señala que ‘estudios de laboratorio han indicado que niveles moderados de uso de drogas pueden no afectar la capacidad de un trabajador de realizar ciertas tareas relacionadas con su trabajo, particularmente aquellas que son simples y repetitivas’”

**Fuente:** Corte Constitucional, relatoría oficial. Documento original:
Copia de consulta hecha el 29 de octubre de 2026 desde el texto oficial publicado por la Corte Constitucional. Es informativa: el texto que vale es el que publica la Corte Constitucional.