Función Pública

# Sentencia 932 de 2006 Corte Constitucional

SENTENCIA C-932/06

SANCIÓN DE LEY-Concepto

SANCIÓN DE LEY-Término

PROMULGACIÓN DE LA LEY-Efectos

En el ordenamiento jurídico colombiano la promulgación de la ley equivale a su publicación, y que si bien no es un requisito para la validez de la misma, si lo es para su vigencia y obligatoriedad, es decir, para que ésta vincule a los asociados. En esa medida la jurisprudencia constitucional ha relacionado los conceptos de promulgación de la ley -que se materializa mediante su publicación en el Diario Oficial- y de eficacia jurídica o vigencia de la misma, entendidas estas últimas como fuerza o capacidad para producir efectos jurídicos de una norma, pues como antes se señaló los mandatos legales sólo serán oponibles a los asociados -y por ende éstos sólo resultarán afectados por sus consecuencias jurídicas- a partir de su publicación, por lo tanto una ley mientras no haya sido publicada es inoponible y no produce efectos jurídicos.

VIGENCIA DE LA LEY-Señalamiento por el legislador/LIBERTAD DE CONFIGURACIÓN LEGISLATIVA-Límites del legislador para fijar entrada en vigencia de la ley

Para preservar los importantes fines que garantiza la publicidad de la ley, directamente relacionados con uno de los principios fundantes de nuestro ordenamiento constitucional, el principio de Estado de derecho, ha considerado la jurisprudencia constitucional que resulta justificado limitar la potestad de configuración del legislador para fijar el momento de entrada en vigencia de una ley, de manera tal que una ley no puede entrar en regir antes de su publicación. En definitiva la promulgación de la ley es una exigencia constitucional expresamente señalada en los artículos 165 y 166 de la Carta de 1991, por lo tanto la omisión de esta etapa del procedimiento legislativo supone una vulneración de la Constitución, una de las formas en que se puede materializar tal infracción es cuando una disposición prevé la entrada en vigor de una ley antes de su publicación, porque esto supone que una ley comience a producir efectos jurídicos sin haber sido promulgada.

PRINCIPIO DE PUBLICIDAD DE LA LEY-Vulneración por norma que establece la vigencia de la ley antes de su promulgación/VIGENCIA DE LA LEY-Necesidad de precisarla por la Corte Constitucional por cuanto norma que la establece es inexequible

En el caso sometido a estudio por esta Corporación resulta evidente que el artículo 25 de la Ley 33 de 1985, al señalar una fecha de entrada en vigencia de dicho estatuto anterior a su promulgación, vulnera el principio de publicidad de la ley y en esa medida habrá de ser declarado inexequible por contradecir una regla excepcional que establece un límite a la libertad de configuración legislativa en la materia. Ahora bien, el Ministerio Público sostiene que proferir una sentencia de inexequibilidad del enunciado normativo acusado ocasionaría dudas interpretativas respecto de la fecha de entrada en vigencia de la Ley 33 de 1985, por tal razón esta Corporación considera necesario precisar que la Ley 33 de 1985 entró en vigencia a partir del día siguiente de su publicación, esto es, a partir del trece (13) de febrero de 1985 porque a partir esa fecha, satisfecho el requisito de publicidad, sus disposiciones adquirieron carácter vinculante y obligatorio.

Referencia: expediente D-6278

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 25 (parcial) de la Ley 33 de 1985.

Demandante: Miguel Ángel Mesa Cuadros

Magistrado Ponente:

Dr. HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Bogotá, D. C., quince (15) de noviembre de dos mil seis (2006).

LA SALA PLENA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL,

en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos y trámites establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad consagrada en el artículo 241 de la Constitución Política, el ciudadano Miguel Ángel Mesa Cuadros demandó el artículo 25 parcial de la Ley 33 de 1985, "*por la cual se dictan algunas medidas en relación con las Cajas de Previsión y con las prestaciones sociales para el sector público*".

Por medio de auto de once (11) de mayo de dos mil seis (2006), el Magistrado Sustanciador admitió la demanda presentada, en el mismo auto ordenó la fijación en lista del presente proceso en la Secretaría General de esta Corporación, y comunicar la iniciación del trámite al Presidente del Congreso, al Presidente de la República, al Ministerio del Interior y de Justicia y al Ministerio de la Protección Social para que intervinieran en el trámite de la acción pública. Así mismo, decidió invitar al Instituto de Seguros Sociales, a la Academia Colombiana de Jurisprudencia, al Instituto de derecho Procesal y a las facultades de derecho de las Universidades Andes, Católica, Externado, Javeriana, Libre, Nacional y Rosario para que participaran, mediante la presentación de un escrito, en el presente proceso.

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de esta clase de procesos, entra la Corte a decidir sobre la demanda de la referencia.

II. DISPOSICIÓN DEMANDADA

A continuación se transcribe el texto de la disposición demandada, tal como fue publicada en el Diario Oficial No. 36856, del trece (13) de febrero de 1985.

LEY 33 de 1985

(enero 29)

ARTICULO 25. Esta Ley rige a partir de su sanción y deroga los artículos 27 y 28 del decreto extraordinario 3135 de 1968 y las demás disposiciones que le sean contrarias.

III. LA DEMANDA

Estima el ciudadano demandante que la disposición acusada vulnera los siguientes artículos constitucionales: 1º (Estado Social de Derecho), 4º (supremacía de la Constitución), 53 (principios mínimos fundamentales del estatuto del trabajo), 165 (sanción de los proyectos de ley), 166 (sanción y promulgación de los proyectos de ley), 380 (vigencia de la Constitución de 1991 y derogatoria de la Constitución de 1886), y también considera que es contraria al principio de publicidad de las leyes. Los cargos propuestos por el actor, para fundamentar la inexequibilidad del enunciado normativo demandado, se resumen a continuación.

En primer lugar considera el demandante que el artículo 25 de la Ley 33 de 1985 menoscaba los principios de publicidad y divulgación de la actuación de los poderes públicos, pilares a su vez del Estado Social de Derecho, pues son elementos indispensables para que los ciudadanos gocen de seguridad y certeza jurídica. Entonces, al establecer el precepto demandado que la Ley 33 de 1985 rige desde su sanción -es decir, a partir del veintinueve (29) de enero de 1985- pero al haber sido publicada en el Diario Oficial el día trece (13) de febrero del mismo año, dicho estatuto entró en vigencia antes de haber sido publicado y los ciudadanos tuvieran oportunidad de conocer su contenido, lo que a juicio del actor "*vulnera el principio de publicidad en que se basa el Estado Social de derecho pues la publicación de una ley es un requisito para su obligatoriedad*".

Afirma que la disposición demandada vulnera el principio de supremacía constitucional (Art. 4º de la C. P.), pues el artículo 380 constitucional prevé que la Constitución rige a partir de la fecha de su promulgación, mientras que el precepto legal acusado establece que la Ley 33 de 1985 entró en vigor a partir de su sanción, entonces, una disposición de carácter legal se aparta de la regla de vigencia señalada por el propio texto constitucional, lo que a juicio del demandante constituye una infracción de la supremacía constitucional. Arguye, así mismo, que el artículo cuestionado también infringe el artículo 380 constitucional, para justificar este aserto formula un argumento *a fortiori*: Si la Constitución misma establece que rige a partir de su promulgación "*con mayor razón las leyes deben cumplir con la publicidad, principio propio de un estado Social de Derecho y, en sus previsiones sobre la fecha a partir de cuándo empezarán a regir, siempre deberán consignar que lo será a partir de su promulgación, como lo manda la Carta Política*".

Sostiene además que el precepto demandado menoscaba los principios fundamentales del estatuto de los trabajadores (Art. 53 de la C. P.), específicamente la previsión sobre la situación más favorable al trabajador y la garantía de la seguridad social pues en lapso de quince días transcurrido entre la sanción y la promulgación de dicho estatuto "*muchos trabajadores cumplieron los requisitos para acceder a la pensión (estatus) o eran beneficiarios del régimen de transición establecido en la misma (15 años de servicios)*".

Alega que el enunciado normativo cuestionado es contrario a los artículos 165 y 166 constitucionales, pues de conformidad con estos preceptos constitucionales la promulgación de una ley es requisito para su obligatoriedad.

Aduce que el Legislador puede establecer la fecha de entrada en vigencia de una ley, sin embargo, dicha facultad no es absoluta ni discrecional pues se encuentra limitada por los principios de legalidad y de publicidad, de manera tal que un estatuto normativo no puede entrar en vigor antes de su publicación, tesis que en su opinión fue expuesta por la Corte Constitucional en la sentencia C-084 de 1996.

Finalmente sostiene que el precepto acusado "*ha causado enormes prejuicios y traumatismos a las personas que cumplen los requisitos legales para obtener la pensión o que pretenden ser cobijados por el régimen de transición*" pues "*[e]n ese lapso de más de 15 días transcurridos entre la sanción y su promulgación, existe un número considerable de personas que cumplieron el estatus pensional o que pueden ser beneficiarios de las normas de transición, pero no pueden acceder a los mismos, toda vez que las diversas interpretaciones sobre la fecha a partir de la cual*

*produce efectos la norma enjuiciada, ha entorpecido la concreción de las reclamaciones de los ciudadanos*".

IV. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El Procurador General de la Nación, mediante concepto No. 4131, recibido el cinco (05) de julio de dos mil seis (2006), solicita que la Corte Constitucional declare condicionalmente exequible la expresión "sanción" contenida en el artículo 25 de la Ley 33 de 1985 "*bajo el entendido que dicha sanción debe ir acompañada de la publicación de la misma, por lo tanto la precitada ley empezó a regir a partir del día de su inserción en el Diario Oficial, ello fue el día 13 de febrero de 1985*".

En primer lugar sostiene el Ministerio Público que el principio de publicidad es un pilar del Estado de derecho, y que la promulgación de la ley garantiza el principio de publicidad, para que tanto las autoridades como los particulares conozcan el ámbito de sus deberes, derechos y libertades y actúen en consecuencia, y asuman la responsabilidad que se derive de su actuar. Asevera que dicho principio "*guarda estrecha relación con el carácter racional del Estado moderno (C .P. art. 2o.), con el principio de la buena fe (C. P. art.83), con la confianza legítima en las autoridades, con la seguridad jurídica y con la vigencia de un orden justo (preámbulo y artículo 2o. Carta Política)*".

Por tal razón, juzga el Ministerio Público que si bien el Legislador tiene la facultad de determinar la fecha de entrada en vigencia de la ley, cuando no señala en forma expresa este término se aplica el principio general de que la ley tiene efectos a partir de su promulgación, precisamente "*en atención al principio de publicidad, según el cual, nadie está obligado a la ley que no conoce*".

Alega la Vista Fiscal que la promulgación es una de las etapas del trámite legislativo, pues si bien no es un requisito para la formación de la ley, en todo caso es necesario para su incorporación como disposición integrante del ordenamiento jurídico vigente, es decir, "*determina la eficacia de la disposición y su carácter vinculante*". De manera tal que la promulgación cumple con el requisito de publicidad de la ley, el cual su vez persigue los propósitos de "*garantizar a las personas el derecho a impugnar las disposiciones allí contenidas (oponibilidad) y, en segundo lugar, fijar la fecha de su vigencia (obligatoriedad)*".

De lo anterior infiere el Ministerio Público que una ley no puede entrar a regir antes de finalizado su trámite, y en consecuencia si bien el Legislador puede diferir la entrada en vigencia de una ley a un momento posterior a la publicación, resulta contrario al ordenamiento superior fijar la vigencia de la disposición antes de su promulgación.

Por estas razones, la Vista Fiscal concluye que la libertad de configuración del Legislador en la materia tiene límites y en esa medida no puede fijar como fecha de entrada en vigor de una ley el momento de su sanción presidencial, pues resulta claro que en ese punto del trámite la ley no ha cumplido con todos los requisitos constitucionales y, en tal virtud, se vulnera el principio de publicidad de la ley, pilar del Estado de derecho.

En vista de lo anterior considera el Procurador que el precepto acusado es contrario a la Constitución, máxime cuando distintas disposiciones de la Ley 33 de 1985 determinan un cambio de régimen pensional, y en esa medida determinar la fecha de entrada en vigencia de este cuerpo normativo tiene importantes consecuencias respecto de los derechos de los trabajadores. No obstante, el Ministerio Público es contrario a que se profiera un fallo de inexequibilidad pues tal decisión generaría un vacío jurídico por no encontrarse en el texto de la ley acusada la determinación relativa a su entrada en vigencia. Por tal razón solicita la declaratoria de exequibilidad condicionada de la expresión de la expresión "*sanción*" contenida en el artículo 25 de la Ley 33 de 1985 "*por contradecir el ordenamiento jurídico superior, al violar el principio de publicidad, a menos que se entienda que el acto de sanción de la ley va acompañado de la publicación de la misma con lo cual se surte el requisito de su promulgación*".

V. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia
La Corte es competente para conocer del proceso de la referencia, de acuerdo con lo estipulado en el artículo 241 numeral 4 de la Constitución Política.

2. El asunto bajo revisión

El actor solicita la declaratoria de inexequibilidad de la expresión "*sanción*" contenida en el artículo 25 de la Ley 33 de 1985. Afirma que el enunciado normativo demandado vulnera el principio de publicidad y divulgación de las leyes pilares del Estado Social de Derecho, la supremacía de la Constitución (Art. 4º ), los principios fundamentales mínimos del estatuto de los trabadores y los preceptos constitucionales que regulan la sanción (Art. 165) y publicación de las leyes (Art. 166).

Considera que la expresión acusada al prever que la Ley 33 de 1985 entró en vigencia desde el momento de su sanción, y no a partir de promulgación, es contraria al principio de publicidad de las leyes, y que adicionalmente afecta los derechos de los trabajadores porque la Ley 33 de 1985 introdujo modificaciones al régimen pensional hasta ese entonces vigente y estableció un régimen de transición.

El Ministerio Público comparte los argumentos expresados por el demandante, no obstante, solicita una declaratoria de exequibilidad condicionada pues a su juicio una sentencia de inexequibilidad podría causar un vacío jurídico que afectaría la seguridad jurídica sobre la fecha de entrada en vigor de la Ley 33 de 1985.

Las cuestiones antes enunciadas determinan el orden expositivo a seguir en la presente decisión. En primer lugar se estudiará el procedimiento de formación de las leyes con específicas referencias a la sanción y la promulgación. Posteriormente se abordará la vigencia de la normas y por último se examinará la constitucionalidad de la disposición acusada

3. El procedimiento legislativo. La sanción y la promulgación de las leyes.

De conformidad con el artículo 165 constitucional una vez un proyecto de ley es aprobado por ambas cámaras, es enviado al Gobierno para culminar el trámite legislativo. Surgen entonces dos posibilidades, que el proyecto de ley sea objetado por el Gobierno dentro del término previsto en el artículo 167 de la Carta, caso en el cual se devolverá al Congreso y se iniciaría el trámite de las objeciones por inconveniencia o por inconstitucionalidad o que el proyecto no sea objetado evento en el cual deberá ser sancionado y promulgado.

La sanción constituye por tanto parte integrante del procedimiento legislativo y en esa medida constituye una manifestación del principio de colaboración armónica entre las ramas del poder público[1]. Tanto la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia cuando fungía como máximo tribunal constitucional, como la producida por esta Corporación han definido la sanción como "*el acto mediante el cual el Gobierno lo aprueba y da fe de su existencia y autenticidad. Este acto constituye un requisito esencial que pone fin al procedimiento formativo de la ley, tal como lo prescribe el artículo 157 numeral 4 de la Constitución*"[2], este acto debido consiste simplemente en la firma de la misma por parte del Presidente de la República y por el o los ministros del ramo.

La jurisprudencia constitucional también ha insistido en que se trata, sin embargo, de una formalidad necesaria para culminar el procedimiento legislativo, por tal motivo se ha sostenido que "*es un requisito esencial en el sentido de ser un trámite constitucionalmente ordenado, que debe cumplirse y por medio del cual el gobierno participa de la función del Congreso en la etapa final del período de expedición de la ley*"[3].

Esta participación del Gobierno en el trámite legislativo no lo convierte en un colegislador, porque la sanción implica decisión de ninguna índole sobre el contenido del proyecto de ley aprobado por las cámaras, ya que lejos de fijar o determinar ese contenido lo que le corresponde al Gobierno es "*atestiguar la idoneidad del acto y la regularidad en cuanto al cumplimiento de los trámites cumplidos en su expedición*"[4], y dar fe "*de su existencia, libre de la suspensión de resultados que causan las objeciones presidenciales y trámites subsiguientes*"[5].

En esa medida la sanción presidencial no puede ser entendida como una aprobación de la labor legislativa del Congreso porque "*tampoco concierne al ejecutivo por virtud de la sanción otorgar un consentimiento para que el proyecto debatido y aprobado por el Congreso pueda finalmente convertirse en ley, dado que la sanción constituye una especie de acto debido al que ha de proceder el presidente por mandato constitucional, que era perentorio en la Carta de 1886 y sigue siéndolo en la actual*"[6].

No puede por lo tanto el Gobierno al momento de la sanción alterar o modificar el proyecto de ley debido a que su deber jurídico es "*sancionar las leyes conforme al texto de las mismas aprobado por el Legislador, que es el órgano competente para su expedición conforme al artículo 150 de la Carta, así como para introducirles modificaciones*"[7].

El artículo 166 de la Carta, señala términos preceptivos dentro de los cuales el Gobierno debe sancionar un proyecto de ley aprobado. El plazo es de seis días, en el caso de que el proyecto tenga una cantidad de artículos igual o inferior a veinte; de diez días si tiene entre veintiuno y cincuenta artículos; y de veinte días si el número de artículos supera los cincuenta. Si el Presidente no sanciona el proyecto de ley dentro de los términos establecidos, lo hará el Presidente del Congreso, de acuerdo con lo prescrito por el artículo 168 constitucional.

Ahora bien, una vez sancionado un proyecto de ley debe ser promulgado. En virtud del numeral 10 del artículo 189 de la carta esta es una atribución presidencial. El artículo 52.2 del Código de Régimen Político y Municipal define la promulgación en los siguientes términos: "*La promulgación consiste en insertar la ley en el periódico oficial, y se entiende consumada en la fecha del número que termine la inserción*".

En el derecho colombiano se asimilan por lo tanto promulgación y publicación, así lo ha reconocido el intérprete constitucional, que ha afirmado al respecto: "*La promulgación no es otra cosa que la publicación de la ley en el Diario Oficial, con el fin de poner en conocimiento de los destinatarios de la norma los mandatos que ella contiene...*"[8].

La promulgación de la ley es requisito constitutivo de su vigencia, indispensable para que la norma produzca efectos jurídicos, esto es para que entre en vigencia y sea vinculante, al respecto se ha señalado que:

La promulgación de la ley es requisito indispensable para su obligatoriedad, pues es principio general de derecho que nadie puede ser obligado a cumplir las normas que no conoce (principio de la publicidad)[9]. Dicha función le corresponde ejecutarla al Gobierno, después de efectuada la sanción[10]. Tal regla es complemento de la que prescribe que la ignorancia de la ley no excusa su incumplimiento,[11] puesto que sólo con la publicación oficial de las normas se justifica la ficción de que éstas han sido conocidas por los asociados,[12] para luego exigir su cumplimiento. Si la promulgación se relaciona exclusivamente con la publicación o divulgación del contenido de la ley, tal como fue aprobada por el Congreso de la República, no es posible deducir de allí facultad alguna que le permita al Presidente determinar el momento a partir del cual ésta debe empezar a regir[13].

Sobre la promulgación también se pronunció la Corte Constitucional en la sentencia C-161 de 1999 y sostuvo al respecto:

La publicación de la ley, aunque presupone su existencia, es trascendental desde el punto de vista de su eficacia. De todas formas, se trata de un requisito que no se integra en el íter formativo de la ley. La publicación, en estricto rigor, constituye una operación administrativa material, reglada, que corresponde ejecutar al Gobierno y que se desarrolla de conformidad con lo que establezca la ley, la cual ha dispuesto que se realice por escrito y en el diario oficial.

Se concluye entonces que en el ordenamiento jurídico colombiano la promulgación de la ley equivale a su publicación, y que si bien no es un requisito para la validez de la misma, si lo es para su vigencia y obligatoriedad, es decir, para que ésta vincule a los asociados. En esa medida la

jurisprudencia constitucional ha relacionado los conceptos de promulgación de la ley que se materializa mediante su publicación en el Diario Oficial y de eficacia jurídica o vigencia de la misma, entendidas estas últimas como fuerza o capacidad para producir efectos jurídicos de una norma, pues como antes se señaló los mandatos legales sólo serán oponibles a los asociados y por ende éstos sólo resultarán afectados por sus consecuencias jurídicas a partir de su publicación, por lo tanto una ley mientras no haya sido publicada es inoponible y no produce efectos jurídicos.

4. La vigencia de la ley y el principio de publicidad.

Un concepto distinto al de sanción y publicación de la ley es el de vigencia. La vigencia de la ley conlleva su "eficacia jurídica", entendida esta como obligatoriedad y oponibilidad, en tanto hace referencia "*desde una perspectiva temporal o cronológica, a la generación de efectos jurídicos obligatorios por parte de la norma de la cual se predica; es decir, a su entrada en vigor*"[14]*. Entonces, cuando se fija la fecha de inicio de la vigencia de una ley se señala el momento a partir del cual dicha normatividad empieza a surtir efectos*[15]*, de la misma manera se alude al período de vigencia de una norma determinada para referirse al lapso de tiempo durante el cual ésta habrá de surtir efectos jurídicos*[16]*.*

Sobre la vigencia de la Ley se pronunció extensamente esta Corporación en la sentencia C-084 de 1996 en el siguiente sentido:

Como segundo problema jurídico se había planteado el de establecer la autoridad competente para decidir el momento en el que la ley debe entrar a regir, puesto que la Constitución no señala expresamente a quién corresponde esta función.

La solución del problema lleva necesariamente a la conclusión de que esa tarea le corresponde ejercerla al legislador, por ser éste quien cuenta con la potestad exclusiva de "hacer las leyes", según lo ordena el artículo 150 del ordenamiento superior. La función legislativa de "hacer las leyes" incluye de manera concreta dos prerrogativas: por un lado, implica determinar el contenido de la ley, y, por el otro, legislar sobre cualquier tema que parezca relevante dentro de lo jurídico. Esta segunda función constituiría lo que se ha llamado la "cláusula general de competencia legislativa."[17]

Ahora bien: si el legislador es el llamado a decidir el contenido de la ley, resulta obvio que dentro de la valoración política que debe hacer sobre la conveniencia del específico control que ella propone,[18] se incluya la relativa al señalamiento del momento a partir del cual dicha nomatividad empieza a surtir efectos, pues sólo a él compete valorar la realidad social, política, económica, etc., para poder determinar la fecha en que han de entrar a regir las disposiciones que expide.

Aclarado que es al mismo legislador a quien le corresponde decidir el momento en el que la ley ha de surtir efectos, conviene agregar que dicha atribución puede ejercerla a través de uno de los siguientes mecanismos: 1) Incluyendo en el mismo cuerpo de la ley un artículo en el que señale expresamente la fecha a partir de la cual ésta comienza a regir; o 2) Expidiendo una ley especial en la que regule en forma genérica este asunto, la que tendría operancia únicamente en los casos en que el mismo legislador no hubiera señalado en el texto de la ley respectiva la fecha de vigencia.[19]

Dentro del segundo caso se puede citar, por ejemplo, la ley 4 de 1913 -Código de Régimen Político y Municipal, en cuyos artículos 52 y 53 se consagra la reglamentación supletiva sobre la fecha de entrada en vigencia de las leyes, aplicable a falta de disposición expresa del legislador dentro de la nueva ley que expide. Veamos:

En el artículo 52 se establece, como regla general, que la ley obliga en virtud de su promulgación y su observancia comienza dos (2) meses después de promulgada. Estos dos meses, en criterio de la Corte, constituyen un período de vacancia que se presume suficiente para que los asociados conozcan la ley, lo que se ha denominado "sistema sincrónico".[20]

Y en el artículo 53 se consagran algunas excepciones a esta regla general, esto es, que dicho principio no se aplica en los siguientes casos:

1. Cuando la ley misma establece el momento de su entrada en vigencia;

2. Cuando el Congreso autorice al Gobierno para establecer dicha fecha; y

3. Cuando por causa de guerra u otra similar se encuentre interrumpido el servicio de correo entre la capital y los municipios, caso en el cual los dos meses deben contarse desde el momento en el que se restablezcan las comunicaciones.

La potestad con que cuenta el legislador para determinar la fecha de entrada en vigencia de la ley, se encuentra limitada únicamente por los requerimientos del principio de publicidad, al que se hizo alusión en párrafos anteriores, cuya finalidad es evitar las denominadas leyes "privadas" o "secretas", muy comunes en Colombia en alguna época. El deber de señalar la vigencia de la ley después de su publicación, es un mandato que obliga tanto al Congreso como al Presidente de la República, cuando ha sido facultado por el legislador para cumplir esta tarea.

Finalmente, debe la Corte aclarar al demandante y al coadyuvante que no es posible sostener válidamente que la ley "necesariamente" empieza a regir "inmediatamente" después de su promulgación, punto en el cual el actor incurre en confusión, debido tal vez a que los dos fenómenos, en muchas ocasiones, pueden coincidir. La promulgación, como ya se expresó, consiste en la publicación oficial de la ley; la entrada en vigencia es la indicación del momento a partir del cual ésta se vuelve obligatoria para los asociados, esto es, sus disposiciones surten efectos. Por tanto, bien puede suceder que una ley se promulgue y sólo produzca efectos meses después; o también es de frecuente ocurrencia que el legislador disponga la vigencia de la ley "a partir de su promulgación", en cuyo caso una vez cumplida ésta, las disposiciones respectivas comienzan a regir, es decir, a ser obligatorias.

De lo hasta aquí expuesto, se derivan dos conclusiones: primero, que la competencia para fijar la entrada en vigencia de la ley no ha sido asignada al Gobierno y no puede colegirse de las funciones que se le atribuyen para objetar, sancionar y promulgar la ley; y segundo, que la entrada en vigencia de las normas se produce únicamente como resultado de una decisión tomada discrecionalmente por quien tiene la competencia para hacerlas, esto es, el mismo legislador (subrayado añadido).

En el mismo sentido, en la sentencia C-957 de 1999 se afirmó:

En lo relativo a su vigencia, como regla general, la ley comienza a regir a partir de su promulgación, salvo que el legislador, en ejercicio de su competencia constitucional, mediante precepto expreso determine una fecha diversa a aquella, facultad igualmente predicable del legislador extraordinario. Los efectos jurídicos de los actos legislativos y de las leyes que se producen a partir de la promulgación en el Diario Oficial, dan lugar a su oponibilidad y obligatoriedad sin que por ello se afecte la validez ni la existencia de los mismos.

No sobra recordar además que el procedimiento legislativo tiene un iter lógico señalado por el propio texto constitucional y en esa medida las distintas fases que lo componen han de producirse de manera sucesiva sin que sea posible pretermitir una de ellas. En esa medida la sanción de una ley es un requisito previo para su promulgación, y así mismo para que una ley entre en vigor previamente ha debido ser promulgada. Cobra sí sentido la previsión del artículo 52 del Código de Régimen Político y Municipal cuando señala que por regla general la observancia de la ley comienza dos meses después de haber sido publicada.

Se tiene, entonces, que según ha sostenido la jurisprudencia constitucional, el Legislador y dentro de esta denominación hay que incluir también el legislador extraordinario es el llamado a determinar el momento de iniciación de vigencia de una ley, y a pesar de contar *prima facie* con libertad de configuración al respecto, tal libertad encuentra un límite infranqueable en la fecha de publicación de la ley, de manera tal que si bien se puede diferir la entrada en vigencia de la ley a un momento posterior a su publicación, no se puede fijar como fecha de iniciación de la vigencia de una ley un momento anterior a la promulgación de la misma[21].

Esta postura interpretativa se justifica para preservar el principio de publicidad en la actuación de los poderes públicos y específicamente la publicidad de la ley, y evitar por lo tanto que los asociados sean sorprendidos con leyes secretas que vulneren la seguridad jurídica y la confianza legítima.

Sobre el principio de publicidad y su importancia en Estado de derecho también se ha pronunciado extensamente esta Corporación, baste citar aquí la sentencia C-957 de 1999:

El Estado de derecho se funda, entre otros principios, en el de la publicidad, el cual supone el conocimiento de los actos de los órganos y autoridades estatales, en consecuencia, implica para ellos desplegar una actividad efectiva para alcanzar dicho propósito; dado que, la certeza y seguridad jurídicas exigen que las personas puedan conocer, no sólo de la existencia y vigencia de los mandatos dictados por dichos órganos y autoridades estatales, sino, en especial, del contenido de las decisiones por ellos adoptadas, para lo cual, la publicación se instituye en presupuesto básico de su vigencia y oponibilidad, mediante los instrumentos creados con tal fin.

Es más, el referido principio constituye un fin esencial del Estado social de derecho, por cuanto permite enterar a la comunidad y mantenerla informada sobre los hechos que ocurren a su alrededor, así como de los fundamentos que motivan las decisiones adoptadas por las autoridades.

Esta situación, contribuye a facilitar la participación ciudadana de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política y cultural de la nación (C.P., art. 2o.), para efectos de formar "*un ciudadano activo, deliberante, autónomo y crítico*" [22]. que pueda ejercer un debido control de la actividad del Estado.

Entonces, para preservar los importantes fines que garantiza la publicidad de la ley, directamente relacionados con uno de los principios fundantes de nuestro ordenamiento constitucional, el principio de Estado de derecho, ha considerado la jurisprudencia constitucional que resulta justificado limitar la potestad de configuración del legislador para fijar el momento de entrada en vigencia de una ley, de manera tal que una ley no puede entrar en regir antes de su publicación.

En definitiva la promulgación de la ley es una exigencia constitucional expresamente señalada en los artículos 165 y 166 de la Carta de 1991, por lo tanto la omisión de esta etapa del procedimiento legislativo supone una vulneración de la Constitución, una de las formas en que se puede materializar tal infracción es cuando una disposición prevé la entrada en vigor de una ley antes de su publicación, porque esto supone que una ley comience a producir efectos jurídicos sin haber sido promulgada.

5. El examen de constitucionalidad de la disposición acusada

La disposición objeto de examen en la presente decisión es el artículo 25 de la Ley 33 de 1985, enunciado con dos contenidos normativos diferentes, por una parte regula la vigencia de dicho estatuto y prevé al respecto que entrará en vigor a partir de su sanción; en segundo lugar señala que a partir de su entrada en vigor la Ley 33 de 1985 deroga los artículos 27[23] y 28[24] del Decreto 3135 de 1968 y las demás disposiciones que le sean contrarias.

Ahora bien, el demandante formula exclusivamente cargos respecto al primer contenido normativo, es decir, respecto de la previsión relacionada con la iniciación de la vigencia de la ley, porque como antes se anotó la sanción de la ley tuvo lugar el día veintinueve (29) de enero de 1985, mientras que su publicación se efectúo el día trece (13) de febrero del mismo año, por lo tanto entre la entrada en vigor y la publicación de la ley hay una diferencia de quince (15) días.

Corresponde por lo tanto a esta Corporación examinar si esta previsión legal infringe la Carta Política de 1991, para lo cual en principio habrá que reiterar la regla jurisprudencial antes señalada en el sentido que, en principio, el Legislador es libre para determinar la fecha de entrada en vigencia de la ley, pero que tal libertad de configuración tiene a su vez un límite preciso, en ningún caso la fecha de entrada en vigor de la ley puede ser anterior a su promulgación, regla que busca preservar el principio de publicidad en la actuación de los poderes públicos, elemento fundante del Estado de derecho.

Al respecto cabe señalar que ciertos enunciados normativos de la Ley 33 de 1985 fueron objeto de control precisamente por señalar que eran aplicables antes de la entrada en vigencia de la ley. En efecto el artículo 7 del estatuto en comento prescribía:

ARTICULO 7o. Las entidades que en la actualidad pagan cesantías a través de la Caja Nacional de Previsión, asumirán directamente el pago de dicha prestación a partir del primero de enero de 1985. Sin embargo, la Caja pagará cesantías a los empleados oficiales de dichas entidades hasta concurrencia del valor de las transferencias que éstas hubieren efectuado.

Quienes a partir del 1o. de enero de 1985, ingresen a la Rama Jurisdiccional, el Ministerio Público, la Contraloría General de la República, la Registraduría Nacional del estado Civil y las Notarías, se regirán por la norma del decreto extraordinario 3118 de 1968 y las que lo adicionen y reglamenten, en lo relacionado con la liquidación y el pago de sus cesantías (negrillas fuera del original).

La expresión *a partir del 1º enero de 1985*, contenida en el inciso segundo de la disposición antes trascrita fue declarada inexequible por la Corte Suprema de Justicia, debido a que suponía una infracción de los derechos adquiridos de los trabajadores y del principio de favorabilidad en materia laboral, en la medida que el Decreto 3118 de 1968 consagra un régimen menos favorable para la liquidación de cesantías[25].

En el caso sometido a estudio por esta Corporación resulta evidente que el artículo 25 de la Ley 33 de 1985, al señalar una fecha de entrada en vigencia de dicho estatuto anterior a su promulgación, vulnera el principio de publicidad de la ley y en esa medida habrá de ser declarado inexequible por contradecir una regla excepcional que establece un límite a la libertad de configuración legislativa en la materia.

Ahora bien, el Ministerio Público sostiene que proferir una sentencia de inexequibilidad del enunciado normativo acusado ocasionaría dudas interpretativas respecto de la fecha de entrada en vigencia de la Ley 33 de 1985, por tal razón esta Corporación considera necesario precisar que la Ley 33 de 1985 entró en vigencia a partir del día siguiente de su publicación, esto es, a partir del trece (13) de febrero de 1985 porque a partir esa fecha, satisfecho el requisito de publicidad, sus disposiciones adquirieron carácter vinculante y obligatorio.

VI. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, oído el concepto del señor Procurador General de la Nación y cumplidos los trámites previstos en el decreto 2067 de 1991, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

PRIMERO. Declarar inexequible la expresión "*rige a partir de su sanción y*" contenida en el artículo 25 de la Ley 33 de 1985.

Cópiese, notifíquese, publíquese, comuníquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente.

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Presidente

JAIME ARAUJO RENTERÍA

Magistrado

AUSENTE CON PERMISO

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

CON ACLARACIÓN DE VOTO

NILSON ELÍAS PINILLA PINILLA

Magistrado

AUSENTE CON EXCUSA

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

ÁLVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

CON ACLARACIÓN DE VOTO

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

ACLARACIÓN DE VOTO

SENTENCIA C-932/06

VIGENCIA DE LA LEY-Autoridad competente para determinarla (Aclaración de voto)

VIGENCIA DE LA LEY-Señalamiento por el legislador/VIGENCIA DE LA LEY-Aplicación de norma del Código de Régimen Político y Municipal por falta de disposición expresa del legislador (Aclaración de voto)

Como resultado de la declaración de inexequibilidad del segmento legal contentivo de dicha impropiedad, la lógica jurídica imponía considerar que la ley de la referencia debía entrar a regir dos meses después de su promulgación, pues tal es la consecuencia de aplicar el mandato legal consignado en el artículo 52 del Código de Régimen Político y Municipal Ley 4ª de 1913.

Referencia: expediente D-6278

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 25 (parcial) de la Ley 33 de 1985.

Demandante: Miguel Ángel Mesa Cuadro

Magistrado Ponente:

Dr. HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Con el acostumbrado respeto por las decisiones de esta Corporación, presento aclaración de voto respecto de la decisión adoptada por la mayoría en el proceso de esta referencia.

Aunque comparto la decisión de la Corte de declarar la inexequibilidad de la expresión "*rige a partir de su sanción*", discrepo de la Sala en lo atinente al momento a partir del cual se estableció la entrada en vigencia de la Ley 33 de 1985.

Ciertamente, creo con la mayoría que la ley de la referencia no podía entrar a regir a partir de su sanción, pues tal situación es contraria al principio de publicidad que hace oponibles los mandatos legales. Una ley que cobra vigencia antes de ser promulgada es una ley que obliga ocultamente, lo cual pone en evidente riesgo los principios fundamentales del Estado de Derecho.

No obstante, como resultado de la declaración de inexequibilidad del segmento legal contentivo de dicha impropiedad, la lógica jurídica imponía considerar que la ley de la referencia debía entrar a regir dos meses después de su promulgación, pues tal es la consecuencia de aplicar el mandato legal consignado en el artículo 52 del Código de Régimen Político y Municipal Ley 4ª de 1913.

Ciertamente, el citado artículo[26] -en concordancia con el artículo 53 del mismo régimen[27]- señala que, a falta de disposición expresa del legislador, la ley empieza a regir dos meses después de su promulgación. La declaración de inexequibilidad del aparte acusado generó un vacío legal en torno a la entrada en vigencia de la ley, que debió suplirse con la regla de aplicación prevista en el Código de Régimen Político y Municipal.

De allí que la conclusión a la que llegó la Corte, según la cual, la Ley 33 de 1985 debió empezar a regir a partir de su promulgación, fuese contraria a la regla general de aplicación contenida en el artículo 52 de la Ley 4ª de 1913, que la establece en dos meses.

Del igual forma, fue la propia sentencia C-932 de 2006 la que reconoció que, según la jurisprudencia, el legislador es la única autoridad habilitada para determinar la fecha de entrada en vigencia de una ley. De este modo, si el legislador es el único habilitado para hacerlo, la Corte estaba impedida para indicarlo.

Por estas simples razones, a mi juicio, la Corte sustituyó doblemente la voluntad legislativa: en primer lugar, al decidir que la Ley 33 de 1985 entraba a regir a partir de su promulgación, pese a que ninguna disposición legislativa así lo prevé; en segundo término, al inaplicar la regla general de vigencia contenida en el artículo 52 del Código de Régimen Político y Municipal, que pospone durante dos meses la entrada en

vigencia de la ley cuando ninguna norma legal establece lo contrario.

En los términos anterior, dejo planteada mi aclaración de voto.

Fecha *ut supra*,

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

ACLARACIÓN DE VOTO DEL MAGISTRADO ÁLVARO TAFUR GALVIS A LA SENTENCIA C-932 DE 2006

VIGENCIA DE LA LEY-Autoridad competente para determinarla (Aclaración de voto)

VIGENCIA DE LA LEY-Señalamiento por el legislador (Aclaración de voto)

VIGENCIA DE LA LEY-Aplicación de norma del Código de Régimen Político y Municipal por falta de disposición expresa del legislador (Aclaración de voto)

Referencia: expediente D-6278

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 25 (parcial) de la Ley 33 de 1985.

Magistrado Ponente:

Dr. HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

En relación con la sentencia de la referencia, si bien comparto la decisión de inexequibilidad de la disposición acusada, pues como bien se expresa en el texto de la sentencia, aquella implica que la ley entre a regir antes de su conocimiento o de la potencialidad del mismo por parte de sus destinatarios (artículos 165, 166 de la C.P.).

Ahora bien, por virtud de la declaración de inexequibilidad del segmento acusado, mediante el cual se fijaba el inicio de su vigencia y oponibilidad, es lo cierto, que la ley que la Ley 33 de 1985 se quedó sin ese señalamiento que apunta de manera indispensable a la garantía del principio de publicidad de los actos y actuaciones del Estado y a la seguridad jurídica que debe imperar en las relaciones entre el Estado y los asociados.

En esas condiciones corresponde al legislador la determinación del momento inicial de vigencia de la ley, lo que puede hacerse en este caso con apoyo en disposiciones generales que al respecto haya adoptado el legislador. Y sólo en ausencia de tales disposiciones podría corresponder ese señalamiento al juez constitucional.

Frente al caso concreto cabe invocar antecedentes de la propia jurisprudencia de la Corte en el sentido de que en tales circunstancias debe acudirse no a la aplicación interpretativa de la Constitución por la Corte, sino a la definición que haya hecho el legislador.

En ese orden de ideas la Corte (como se recuerda en la propia sentencia C-932 de 2006) ha puesto de presente que ha de aplicarse el artículo 52 de la Ley 4ª de 1913. En consecuencia a ella ha debido estarse en esta ocasión sin tener que acudir a otras reglas de interpretación que la llevaron a fijar como momento de inicio de la vigencia de la ley la del día siguiente a la publicación de la ley en el Diario Oficial.

Fecha ut supra

ÁLVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

NOTAS DE PIE DE PÁGINA

1 Sentencia C-256 de 1998.

2 Sentencia C-084 de 1996.

3 Ver sentencia C-256 de 1998.

4 Cfr. Corte Suprema de Justicia, Sala Plena. Sentencia de 25 de mayo de 1981, M. P.: Humberto Mesa González.

5 Cfr. Corte Suprema de Justicia, Sala Plena. Sentencia de 3 junio de 1976, M. P.: José Gabriel de la Vega. En este sentido, la Corte Constitucional ha afirmado que la modificación del texto de la ley en el momento de la sanción presidencial constituye un vicio material de competencia que puede acarrear la inexequibilidad de la norma, Sentencia C-497/98.

6 Sentencia C-256 de 1998.

7 Sentencia C-925 de 2005.

8 Sentencia C-179/94 definición reiterada en las sentencias C-084/96 y C-306/96 entre otras.

9 FULLER, Lon. The Morality of Law. Yale University Press, New Haven, 1969. Págs. 49-51.

10 Dicha obligación del gobierno está consagrada expresamente en el artículo 2o. de la Ley 57 de 1985.

11 Este principio está consagrado expresamente en el artículo 9o. del Código Civil Colombiano y en el artículo 56 del Código de Régimen Político Municipal (Ley 4a. de 1913).

12 Sentencia de la Corte Constitucional C-544 de 1994.

13 Sentencia C-084 de 1996.

14 Sentencia C-873 de 2003.

15 Sentencia C-084 de 1996.

16 Sentencia C-873 de 2003.

17 Sentencias C- 270 de 1993 y C-527 de 1994.

18 ALVAREZ GARDIOL, Ariel. Introducción a una Teoría General del Derecho. Editorial Astrea, Buenos Aires, 1986. Pág. 107.

19 *Idem.*

20 *Idem.*

21 Esta regla se reitera en la sentencia C-215 de 1999: "[l]a potestad del legislador para establecer la fecha en que comienza la vigencia de la ley está limitada únicamente por los requerimientos del principio de publicidad, y de la otra, el deber de señalar la vigencia de la ley después de su publicación es un mandato imperativo para el Congreso y el Presidente de la República, cuando éste ha sido facultado por el legislador para cumplir esta tarea. Bien puede ocurrir que una ley se promulgue y sólo produzca efectos algunos meses después, o que el legislador disponga la vigencia de la ley a partir de su sanción y su necesaria promulgación, en cuyo caso, una vez cumplida ésta, las normas respectivas comienzan a regir, es decir, tienen carácter de obligatorias".

22 C-053 de 1995, MP. Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz.

23 El artículo 27 del decreto 3135 de 1968 prevé:

ARTÍCULO 27. PENSIÓN DE JUBILACIÓN O VEJEZ. El empleado público o trabajador oficial que sirva veinte (20) años continuos o discontinuos y llegue a la edad de 55 años si es varón o 50 si es mujer, tendrá derecho a que por la respectiva entidad de previsión se le pague una pensión mensual vitalicia o de jubilación equivalente al 75% del promedio de los salarios devengados durante el último año de servicio.

No quedan sujetas a esta regla general las personas que trabajan en actividades que por su naturaleza justifiquen la excepción y que la ley determine expresamente.

PARÁGRAFO 1o. Para calcular el tiempo de servicio que da derecho a pensión de jubilación o vejez sólo se computarán como jornadas completas de trabajo las de cuatro o más horas. Si las horas de trabajo señaladas para el respectivo empleo o tarea no llegan a ese límite, el cómputo se hará sumando las horas de trabajo real y dividiéndolas por cuatro; el resultado que así se obtenga se tomará como el de días laborados y se adicionará con los de descanso remunerado y de vacaciones, conforme a la ley.

PARÁGRAFO 2o. Para los empleados y trabajadores que a la fecha del presente Decreto hayan cumplido diez y ocho años continuos o discontinuos de servicios continuarán aplicándose las disposiciones sobre edad de jubilación que regían con anterioridad al presente Decreto.

PARÁGRAFO 3o. Los empleados públicos y trabajadores oficiales que actualmente se hallen retirados del servicio, con veinte (20) años de labor continua o discontinua, tendrán derecho cuando cumplan los 50 años de edad a una pensión de jubilación que se reconocerá y pagará de acuerdo con las disposiciones que regían en el momento de su retiro.

24 Esta disposición consagra:

ARTÍCULO 28. La entidad de previsión obligada al pago de la pensión de jubilación, tendrá derecho a repetir contra los organismos no afiliados a ella, a prorrata del tiempo que el pensionado hubiere servido en ellos. El proyecto de liquidación será notificado a los organismos deudores, los que dispondrán del término de quince días para objetarlo.

25 Corte Suprema de Justicia, sentencia 123 de 3 de octubre de 1991, Exp. No. 2306, M. P. Jaime Sanín Greiffenstein.

26 Código de Régimen Político y Municipal Art. 52 "La ley no obliga sino en virtud de su promulgación, y su observancia principia dos meses después de promulgada.

La promulgación consiste en insertar la ley en el periódico oficial, y se entiende consumada enla fecha del número en que termine la inserción".

27 Art. 53 "Se exceptúan de lo dispuesto en el artículo anterior los casos siguientes: 1) Cuando la ley fije el día en que debe principiar a regir, o autorice al gobierno para fijarlo, en cuyo caso principiará a regir la ley el día señalado."

---

*Fecha y hora de creación: 2025-06-16 00:55:00*