C-084-96

Sentencia No. C-084/96

OBJECION PRESIDENCIAL-Alcance

El Presidente de la República puede formular objeciones a los proyectos de ley aprobados por el Congreso, pero a quien compete decidir si acoge o no tales propuestas es a las Cámaras Legislativas, y únicamente cuando éstas se basen en razones de inconstitucionalidad y el Congreso insista en mantener las normas respectivas, corresponde a la Corte Constitucional resolver sobre su constitucionalidad. En consecuencia, no le corresponde al Presidente de la República, cuando ejerce la facultad de objetar, determinar el contenido definitivo de las normas de un proyecto de ley aprobado por el Congreso ni mucho menos, incluir en el mismo disposiciones que considere más convenientes que las aprobadas por el legislador. Es evidente que la finalidad de las objeciones no es la de permitir al Presidente tomar decisiones respecto del contenido del proyecto de ley, sino sólo plantear los argumentos que lo llevan a disentir del contenido normativo aprobado.

LEY-Fijación de fecha en que empieza a regir

Lo que sí puede el Presidente, obviamente, es oponerse a la decisión del legislador sobre la fecha en que debe entrar a regir una ley, por considerarla inconveniente e inclusive inconstitucional, a través de la figura de las objeciones, decisión que puede ser acogida por el Congreso de la República; pero de ella no se deriva la potestad para determinar el momento mismo en el que la ley debe empezar a surtir efectos. 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.

SANCION DEL PROYECTO DE LEY

La sanción del proyecto de ley es 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 proceso formativo de la ley. Si la sanción de la ley consiste simplemente en la firma de la misma por parte del Presidente de la República, mal puede deducirse de allí la potestad de tal funcionario para señalar la vigencia de las leyes.

PROMULGACION DE LA LEY

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. De las facultades atribuidas al Presidente de la Republica para objetar, sancionar y promulgar la ley, no se deriva la de señalar la entrada en vigencia de la misma.

VIGENCIA DE LA LEY-Señalamiento por el legislador

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.

PROMULGACION DE LA LEY/VIGENCIA DE LA LEY

La promulgación 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.

Ref.: Expediente No. D-1030

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 2o. de la Ley 192 de 1995.

Demandante: Alfonso Cruz Zamora

Magistrado Ponente:

Dr. CARLOS GAVIRIA DÍAZ

Santafé de Bogotá, D.C., veintinueve (29) de febrero de mil novecientos noventa y seis (1996).

1. Antecedentes

El ciudadano Alfonso Cruz Zamora, en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad consagrada en el artículo 242 numeral 1 de la Constitución Política, solicita a la Corte declarar inexequible el artículo 2o. de la ley 192 de 1995, por considerar que dicha norma vulnera los artículos 113, 160 inc. 3 y 165 de la Constitución Política.

Cumplidos los trámites constitucionales y legales correspondientes, procede la Corte Constitucional a decidir.

2. Texto de la Norma Acusada

El artículo 2o. de la Ley 192 de 1995, objeto de acusación, establece:

"Artículo 2o. La presente ley rige a partir del 10 de julio de 1995, deroga las disposiciones que le sean contrarias y complementa las demás." 1

3. La demanda

El demandante en su libelo formula dos cargos que pueden resumirse de la siguiente manera:

3.1. Primer cargo

La norma demandada vulnera el artículo 160 inciso tercero de la Constitución Política, porque el proyecto de ley que fue publicado y discutido en primer debate fue "rechazado y modificado por las comisiones respectivas del Congreso", sin que en el informe para segundo

debate se hubieran consignado las razones que motivaron dicho cambio, como lo exige tal precepto superior.

3.2. Segundo Cargo

La disposición acusada también infringe los artículos 113 y 165 de la Constitución, pues el Congreso se excedió en sus atribuciones al señalar la fecha de iniciación de vigencia de la ley, función que le compete ejercer en forma exclusiva al Presidente de la República, en desarrollo de la potestad de objetar, sancionar y promulgar las leyes.

Entonces, según el demandante, al Congreso de la República le compete solamente decidir lo concerniente a la formación de la ley en "[…] aquellos campos o especialidades que adicionalmente respondan a su iniciativa en la presentación de proyectos", competencia que se agotaría una vez aprobado el texto de la ley. Cumplido este trámite debe pasar al Gobierno, a quien le incumbe decidir el momento en que ha de entrar a regir.

4. IntervenciOn Ciudadana

4.1. El ciudadano Alfonso Molano Garzón presentó un escrito destinado a coayuvar la demanda, con estos argumentos:

4.1.1. Respecto a los vicios formales manifiesta que el ponente del proyecto de ley ha debido consignar todas las propuestas que se formularon en el primer debate y las razones por las que éstas fueron rechazadas; de otra manera no habría claridad sobre el "[…] trayecto histórico que condujo a la expedición de la ley". En el caso concreto, la modificación que se introdujo al proyecto inicial fue significativa. Sin embargo, en ninguna parte aparecen las razones por las cuales se decidió cambiarlo, las que bien pueden incluirse en los denominados "pliegos de modificaciones", con lo que se cumple a cabalidad la exigencia del texto constitucional.

4.1.2. En cuanto al cargo por vicios de fondo, señala que en la mayoría de los proyectos de ley se establece su vigencia a partir de la fecha de su promulgación, de donde se deduce que "[…] lo usual, lo corriente y al parecer lo aceptado [sic] es que sea el ejecutivo quien disponga como extensión de sus facultades para ver la CONVENIENCIA de la ley, el momento en que ésta deba empezar a regir."

4.2. El Ministro de Justicia y del Derecho, actuando a través de apoderado, presentó un escrito, donde expone las razones que justifican la declaración de exequibilidad del precepto acusado. Son estos algunos de sus argumentos:

4.2.1. Después de hacer un recuento pormenorizado de los antecedentes que precedieron la expedición del decreto 2651 de 1991 y de señalar la apremiante situación que llevó a la aprobación de la Ley 192 de 1995, afirma, en relación con el primer cargo, que las razones por las cuales fue modificado el proyecto inicial se encuentran consignadas en los numerales 3 y 4 de la ponencia presentada para segundo debate en la Cámara de Representantes, que aparece publicada en la Gaceta del Congreso No. 74 de 1995. Allí se explica que, dado el corto tiempo de que se disponía para la aprobación de los proyectos presentados por el Gobierno, que reemplazarían el decreto 2651 de 1991, era conveniente adoptar el proyecto bajo estudio, "[...] para impedir las consecuencias nocivas que se derivarían de la expiración de la normatividad contenida en el Decreto 2651 de 1991".

4.2.2. En lo atinente al segundo cargo, observa que es preciso distinguir la promulgación de la ley de su entrada en vigencia, pues aunque la primera es requisito para la ocurrencia de la segunda, se trata de dos figuras jurídicas diferentes, cada una de las cuales tiene identidad propia. Y si bien la regla general es que la ley es obligatoria para los asociados dos meses después de promulgada (artículo 52 de la Ley 4a. de 1913 -Código de Régimen Político y Municipal-), el legislador es autónomo para señalar el momento de su entrada en vigencia o si lo considera conveniente, delegar en el Gobierno dicha decisión (artículo 53 de la Ley 4a. de 1913). En el caso concreto, el legislador simplemente hizo uso de una atribución legal cuando estableció el momento preciso en que entraría en vigencia la normatividad contenida en la ley 192 de 1995.

5. Concepto Fiscal

El Procurador General de la Nación emitió el concepto de rigor mediante oficio No. 764 de octubre 11 de 1995, y en él se solicita a la Corte declarar exequible la norma demandada, por las razones que a continuación se resumen:

5.1. Primer cargo

A pesar de que el demandante impugnó únicamente el artículo 2o. de la Ley 192 de 1995, los vicios formales a que hace alusión los predica del artículo 1o.; en consecuencia, este cargo no debe ser estudiado, puesto que la demanda se admitió solamente contra la norma primeramente citada.

5.2. Segundo cargo

La legislación, la jurisprudencia y la doctrina han coincidido en afirmar que la competencia para determinar el momento de iniciación de la vigencia de la ley está atribuída al Congreso de la República y no al Gobierno, como lo afirma el demandante. La sanción y la promulgación de la ley no están sujetas a las razones de conveniencia que pueda tener el Gobierno Nacional; por el contrario, el artículo 166 de la Constitución Política establece los términos precisos en los que tales actuaciones deben realizarse y en el artículo 168 ibidem. se consagra que si el Gobierno no cumple esas obligaciones, corresponde sancionar y promulgar la ley al Presidente del Congreso.

6. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

6.1. Competencia

Por dirigirse la demanda contra un artículo de una ley, esta Corporación es competente para decidir sobre su constitucionalidad, según lo dispuesto en el artículo 241, numeral 4, de la Carta Política.

6.2. Consideraciones jurídicas

6.2.1. Vicios formales

Como bien se señala en el concepto fiscal, la demanda se instauró contra el artículo 2o. de la ley 192 de 1995; sin embargo el demandante al exponer el concepto de violación y aludir a la inconstitucionalidad de la norma por vicios formales, se refiere también al artículo 1o. de la Ley 192 de 1995, no demandado. En consecuencia, la Corte únicamente se pronunciará sobre la acusación de la norma que fue objeto de admisión, esto es, el artículo 2o.

A juicio del actor, dentro del trámite legislativo surtido en el Congreso para la expedición de la norma acusada, se omitió dar cumplimiento a lo dispuesto en el inciso tercero del artículo

160 de la Constitución, pues las razones por las cuales se hicieron modificaciones al proyecto inicial, no fueron consignadas en la ponencia para segundo debate. La norma constitucional invocada reza:

"Art. 160.-(...) En el informe a la cámara plena para segundo debate, el ponente deberá consignar la totalidad de las propuestas que fueron consideradas por la comisión y las razones que motivaron su rechazo."

Los documentos remitidos a esta Corporación por el Congreso de la República y que se han adjuntado al expediente, permiten establecer lo siguiente:

– El día 5 de diciembre de 1994, el representante a la Cámara, Franklin Segundo García Rodríguez presentó a la Secretaría General de esa Corporación el proyecto de ley intitulado "Por medio de la cual se prorroga por un (1) año la vigencia del decreto 2651 de noviembre 25 de 1991, sobre descongestión de la justicia", correspondiéndole el número 129 de 1994. Dicho proyecto, con la respectiva exposición de motivos, fue publicado en la Gaceta del Congreso No. 238 del 8 de diciembre de 1994, páginas 4 y 5, y repartido a la Comisión Primera Constitucional Permanente de esa Cámara, por competencia.

En dicho proyecto el texto del artículo 2o, objeto de demanda, era éste:

"Artículo 2o. La presente ley rige a partir del 10 de julio de 1995, deroga las disposiciones que le sean contrarias, y complementa las demás."

– Esta disposición fue aprobada en primer debate por la Comisión Primera de la Cámara, sin modificaciones, durante la sesión efectuada el 20 de abril de 1995 (Gaceta del Congreso No. 74 del 4 de mayo de 1995).

– En el informe-ponencia para segundo debate, presentado por los representantes a la Cámara Darío Oswaldo Martínez Betancourt y Roberto Camacho Weverberg, se hace alusión al contenido del artículo 2o. en los mismos términos en que fue aprobado en primer debate. En consecuencia, como dicho precepto no sufrió variación alguna por no existir ninguna propuesta destinada a cambiar su texto, no se incurrió en violación del canon constitucional citado por el actor, pues no hubo rechazo ni modificación. (Gaceta del Congreso No. 74 de mayo 4 de 1995)

– En sesión del 4 de mayo de 1995, la plenaria de la Cámara aprobó el artículo 2o. acusado, tal como había sido adoptado por la Comisión Primera. (Gaceta del Congreso No. 88 de mayo 15 de 1995, páginas 3 y 4)

– Cumplida esta etapa, el proyecto se remitió a la Secretaría del Senado de la República, en donde se le asignó el número 225 de 1995 y luego fue repartido a la Comisión Primera Constitucional permanente.

– En la ponencia para primer debate, el senador José Renán Trujillo García, se refirió al contenido del artículo 2o. señalando que acogía el mismo texto aprobado en primero y segundo debate en la Cámara de Representantes. (Gaceta del Congreso No. 102 de mayo 23 de 1995, páginas 1 a 3)

– El 30 de mayo de 1995, la comisión aprobó en primer debate el artículo 2o., sin modificaciones. (Gaceta del Congreso No. 125 de junio 5 de 1995, página 3).

– En la ponencia-informe para segundo debate, el senador Trujillo García presentó a consideración de la plenaria de esa Corporación (Gaceta del Congreso No. 125 de junio 5 de 1995, páginas 1 a 3), el texto del artículo 2o. tal como fue adoptado en la Cámara y en primer debate en el Senado, siendo aprobado por la respectiva comisión sin introducirle ningún cambio. (sesión ordinaria del 13 de junio de 1995, Gaceta del Congreso No. 177 de junio 22 de 1995, página 27).

Como se puede apreciar, el artículo 2o. del proyecto de ley 192 de 1995, no sufrió alteración alguna durante el trámite surtido en el Congreso de la República, pues tal como se presentó a consideración para primer debate en la Cámara, en donde tuvo origen, así se aprobó en la Plenaria del Senado en donde concluyó. De la misma manera, queda también demostrado que no hubo ninguna propuesta destinada a variar su contenido. Por tanto, no existe la alegada violación del inciso tercero del artículo 160, puesto que en las ponencias presentadas para segundo debate en cada una de las cámaras, se hizo referencia a la única versión del artículo 2o., por no existir ninguna otra propuesta que considerar.

6.2.2. Vigencia de la ley

6.2.2.1. El problema jurídico

La acusación del actor plantea dos problemas jurídicos en torno a la entrada en vigencia de la ley. Estos son:

6.2.2.1.1. ¿De las facultades atribuidas al Presidente de la República para sancionar, promulgar y objetar las leyes, puede deducirse válidamente la potestad de este funcionario para determinar la fecha en que éstas entran a regir?

6.2.2.1.2. ¿De conformidad con la Constitución, a qué autoridad corresponde señalar la vigencia de las leyes?

6.2.2.2. La participación del Gobierno en la formación de las leyes y su obligación de promulgarlas

Para resolver el primer problema jurídico planteado por el actor es necesario dilucidar cuáles son las funciones del Gobierno en relación con la formación de las leyes.

De acuerdo con la Constitución Política, estas funciones son:

a. Iniciativa Legislativa. El Gobierno está autorizado para presentar proyectos de ley. (artículo 200 num. 1 C.P.)

b. Formulación de objeciones. Una vez aprobado el proyecto por el Congreso, puede hacer objeciones, ya sea por inconveniencia o por inconstitucionalidad de las normas que lo integran. (artículo 165 C.P.)

c. Sanción de la ley. En el evento de que no formule objeciones, el Presidente de la República debe proceder a sancionar la ley, dentro de los términos y en las condiciones señaladas por la Constitución (artículos 165 y 200 num. 1 C.P.); y en el caso de que se hubieran presentado objeciones, una vez reformulado el proyecto, si esto fuera procedente, efectuará la sanción del mismo. (artículo 167 inc. 2 C.P.)

d. Promulgación de la ley. Sancionada la ley, el Presidente debe promulgarla, esto es, publicarla en el Diario Oficial. (artículos 165 y 189 num. 10 C.P.)

La Corte se referirá únicamente a los literales b, c y d, por ser éstos los pertinentes para resolver el problema planteado.

6.2.2.2.1. Las objeciones presidenciales

Según el Diccionario de la Real Academia de la Lengua, la palabra objetar denota la acción de "Oponer reparo a una opinión o designio; proponer una razón contraria a lo que se ha dicho o intentado". Objeción, significa "Razón que se propone o dificultad que se presenta en contrario de una opinión o designio, o para impugnar una proposición". En el Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual de Guillermo Cabanellas, 2 se formula como definición jurídica de objeción, la "Razón propuesta o argumento aducido para rebatir una afirmación o impugnar un texto". Objetar se define como la acción de "Oponerse a un plan, argumentación, propuesta o mandato, alegando razones, dificultades o contrarias conveniencias".

La Constitución regula las objeciones presidenciales en los artículos 165 a 1683, y en ellos establece lo siguiente:

i. El Gobierno puede formular dos tipos de objeciones: por razones de inconveniencia y por razones de inconstitucionalidad. (artículo 167 inc. 3)

ii. El Gobierno puede objetar parcial o totalmente el proyecto de ley aprobado por el Congreso. (artículo 167 inc.1)

iii. Si el Gobierno decide objetar el proyecto, deberá enviarlo a la cámara en que tuvo origen para que se surta nuevamente el segundo debate. Posteriormente, pasará a la plenaria de la otra cámara para que se proceda también a darle segundo debate. (artículos 165 y 167 inc. 1)

iv. En el caso de las objeciones por motivos de inconveniencia, el Presidente debe sancionar el proyecto que, habiendo sido reconsiderado, fue aprobado en segundo debate por las dos cámaras. (artículo 167 inc. 2)

v. Si las objeciones son por motivos de inconstitucionalidad, las cámaras deberán estudiarlas y, si insistieren en el proyecto inicial, éste pasará a la Corte Constitucional, la que debe pronunciarse sobre su exequibilidad. (artículo 167 inc. 4).

vi. Si la Corte considera que el proyecto es totalmente inexequible, ordenará que sea archivado. (artículo 167 inc. 4)

vii. Si la Corte considera que el proyecto es parcialmente inexequible, lo enviará a la cámara de origen para que sea corregido de manera que el vicio se subsane. En este caso, el ministro del ramo correspondiente deberá oirse dentro de la discusión. (artículo 167 inc. 5)

viii. El Presidente dispone de términos precisos para formular las objeciones que considere pertinentes. (artículo 166 inc. 1)

Mediante las objeciones presidenciales el Presidente de la República puede formular reparos u oponerse al contenido de una determinada disposición de un proyecto de ley o de todo el proyecto, si es del caso, exponiendo las razones o argumentos en que se fundamenta para solicitar la modificación o exclusión de las disposiciones que objeta, ya sea por inconveniencia o por inconstitucionalidad, correspondiendo al Congreso de la República aceptar o negar tales objeciones y sólo ante la insistencia de esa Corporación de mantener los preceptos legales objetados por inconstitucionalidad, éstas pasarán a la Corte Constitucional para que profiera la decisión respectiva.

Así las cosas, es evidente que la finalidad de las objeciones no es la de permitir al Presidente tomar decisiones respecto del contenido del proyecto de ley, sino sólo plantear los argumentos que lo llevan a disentir del contenido normativo aprobado.

Por tanto, es errada la apreciación del demandante y la del coadyuvante, en cuanto sostienen que de la atribución de formular objeciones por razones de inconveniencia, se sigue que el Presidente puede señalar el momento en que ha de entrar en vigencia la ley. Lo que sí puede el Presidente, obviamente, es oponerse a la decisión del legislador sobre la fecha en que debe entrar a regir una ley, por considerarla inconveniente e inclusive inconstitucional, a través de la figura de las objeciones, decisión que puede ser acogida por el Congreso de la República; pero de ella no se deriva la potestad para determinar el momento mismo en el que la ley debe empezar a surtir efectos.

6.2.2.2.2. La sanción

La sanción del proyecto de ley es 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 proceso formativo de la ley, tal como lo prescribe el artículo 157 numeral 4 de la Constitución, que dice:

" Artículo 167.- Ningún proyecto será ley sin los requisitos siguientes:

(…) 4. Haber obtenido la sanción del Gobierno.

El artículo 166 de la Constitución, señala términos preclusivos dentro de los cuales el Gobierno debe sancionar el 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, como jefe de gobierno, 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 ibidem.

Si la sanción de la ley consiste simplemente en la firma de la misma por parte del Presidente de la República, mal puede deducirse de allí la potestad de tal funcionario para señalar la vigencia de las leyes.

6.2.2.2.3. La Promulgación

En el artículo 189 numeral 10 de la Constitución, se consagra como función del Presidente de la República la de promulgar las leyes. Asi mismo, el artículo 165 ib, prevé que una vez aprobado el proyecto de ley por el Congreso, éste pasará al Gobierno para su sanción y promulgación.

El artículo 52 del Código de Régimen Político y Municipal (Ley 4a. de 1913) define la promulgación, así:

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

Así mismo, en la sentencia C-179 de 1994, se señaló 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 misma los mandatos que ella contiene […]”

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)4. Dicha función le corresponde ejecutarla al Gobierno, después de efectuada la sanción5. Tal regla es complemento de la que prescribe que la ignorancia de la ley no excusa su incumplimiento,6 puesto que sólo con la publicación oficial de las normas se justifica la ficción de que éstas han sido conocidas por los asociados,7 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.

En consecuencia, no les asiste razón al demandante ni al coadyuvante pues, como se vió, de las facultades atribuidas al Presidente de la Republica para objetar, sancionar y promulgar la ley, no se deriva la de señalar la entrada en vigencia de la misma.

6.2.2.3. Competencia del legislador para determinar la iniciación de la vigencia de las leyes

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.”8

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,9 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.10

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, aplicabe a falta de disposición expresa del legislador dentro de la nueva ley que expide. Veamos:

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.

6.2.2.4. El caso concreto

El artículo 2o. de la ley 192 de 1995, objeto de acusación, al establecer el 10 de julio de 1995, como fecha precisa en la que empezaría a regir, no contraría los preceptos constitucionales señalados por el demandante, pues el Congreso no excedió su ámbito de competencia al incluir dicho artículo en la ley, ni invadió la del Gobierno. Adicionalmente, se respetó el límite fijado por el principio de publicidad, en tanto la promulgación de la ley fue anterior a la fecha prevista para su entrada en vigencia. En consecuencia, el precepto demandado será declarado exequible por no violar canon constitucional alguno.

7. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del

Pueblo y por mandato de la Constitución,

R E S U E L V E :

Declarar EXEQUIBLE el artículo 2o. de la Ley 192 de 1995.

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

JOSÉ GREGORIO HERNÁNDEZ GALINDO

Presidente

JORGE ARANGO MEJÍA

Magistrado

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DÍAZ

Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA

ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORÓN DÍAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 DIARIO OFICIAL. Año CXXXI No. 41910, correspondiente al 29 de junio de 1995. Página 1.

2 CABANELLAS, Guillermo. Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual. Editorial Heliasta, Buenos Aires, 1981.

3 Sobre el tema del trámite de las objeciones presidenciales la Corte Constitucional se ha pronunciado en lSentencias C-057 de 1994, Magistrado ponente: Dr. Simón Rodríguez Rodríguez y C- 241 de 1994, magistrado ponente: Dr. Hernando Herrera Vergara.

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

6 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).

7 Sentencia de la Corte Constitucional C-544 de 1994, magistrado ponente: Dr. Jorge Arango Mejía. AFTALIÓN, Enrique, Introducción al Derecho . op. cit. Pág. 293.

8 Sentencias de la Corte Constitucional C- 270 de 1993, magistrado ponente: Dr. José Gregorio Hernández Galindo y C-527 de 1994, magistrado ponente: Dr. Alejandro Martínez Caballero.

9ALVAREZ GARDIOL, Ariel. Introducción a una Teoría General del Derecho. Editorial Astrea, Buenos Aires, 1986. Pág. 107.

10 Idem.

11 Idem.