C-302-99

Sentencia C-302/99

LEY DE CARRERA ADMINISTRATIVA-Vigencia condicionada/LEY-Vigencia sucesiva/LEY-Vigencia sincrónica/LEY-Fijación de fecha en que empieza a regir

La potestad legislativa implica no sólo la facultad de crear leyes, de incorporar nuevas normas al ordenamiento, sino también la de excluir normas preexistentes. Dentro de esa facultad está implícita la de determinar el momento en que uno u otro fenómeno ocurra, hecho que puede estar sometido, al arbitrio del legislador, a un plazo o a una condición. Y es apenas obvio que así sea, pues es al legislador mismo a quien compete evaluar las circunstancias que propician o hacen exigible la vigencia de la nueva norma o la extinción de la anterior. Esta la razón para que la Corte haya afirmado, "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." De acuerdo con la norma demandada mientras el Presidente de la República no expidiera los decretos leyes correspondientes sobre dichas materias, seguirían rigiendo las leyes o decretos leyes que estuvieran vigentes al momento de promulgar la ley de la cual forma parte, esto es, el 12 de junio de 1998. Entonces a partir de esta fecha y hasta el día en que entrara a regir cada uno de ellos, continuaban en vigencia las normas que existían antes de expedirse los ordenamientos mencionados. Lo que consagra la norma demandada parcialmente, es un típico ejemplo de lo que se conoce en la doctrina como vigencia sucesiva de una ley, por oposición a la vigencia sincrónica. Esta última ocurre cuando todas las disposiciones constitutivas de la ley entran en vigencia simultáneamente, mientras que la primera se presenta cuando tal vigencia va dándose parcialmente, en el tiempo, a medida que las circunstancias previstas por el legislador la hacen exigible. Esto significa que al entrar en vigencia las normas nuevas quedan automáticamente derogadas las antes vigentes en relación con cada uno de los contenidos normativos que en aquéllas se establecen. No obstante, será el funcionario encargado de aplicarlas quien resuelva en cada caso particular y concreto sobre la vigencia de las mismas. Si una ley señala que sólo puede ser aplicada cuando se cumpla o ejecute un determinado acto (como en el caso bajo examen, desde el momento en que se expidan los decretos leyes y los reglamentarios), esa condición no hace inconstitucional el precepto que así lo consagra, pues el legislador goza de libertad para fijar

el momento a partir del cuál debe entrar a regir la ley.

POTESTAD REGLAMENTARIA-Límites

La facultad con que cuenta el Presidente de la República de reglamentar la ley está sujeta a ciertos límites, que no son otros que la Constitución y la ley misma, ya que no puede en este último evento ampliar, restringir o modificar su contenido. Es decir, que las normas reglamentarias deben estar subordinadas a la ley respectiva y tener como finalidad exclusiva la cabal ejecución de ella. No se olvide que cualquier exceso en el uso de la potestad reglamentaria por parte del Ejecutivo se traduce en inconstitucionalidad por extralimitación del ámbito material del reglamento.

POTESTAD REGLAMENTARIA-Puede ejercerse en cualquier tiempo

La potestad reglamentaria puede ser desarrollada por el Presidente de la República en cualquier momento, pues la Constitución no fija plazo perentorio para su ejercicio. De ahí que la Corte haya afirmado que "La potestad reglamentaria se caracteriza por ser una atribución constitucional inalienable, intransferible, inagotable, pues no tiene plazo y puede ejercerse en cualquier tiempo y, es irrenunciable, por cuanto es un atributo indispensable para la que la Administración cumpla con su función de ejecución de la ley." En muchas ocasiones del contenido mismo de la ley se desprende la necesidad del reglamento, pues aparece claro que algunas materias genéricamente normadas en élla deben ser especificadas por la autoridad administrativa que ha de ejecutarla. Pero en otras el legislador en el mismo ordenamiento le recuerda al Ejecutivo este deber en relación con aspectos puntuales y precisos, lo cual no infringe la Constitución.

Referencia: Expediente D-2242

Demanda de inconstitucionalidad contra un aparte del inciso primero del artículo 83 de la ley 443 de 1998

Demandante: Ramiro Borja Avila

Santafé de Bogotá D.C., cinco (5) de mayo de mil novecientos noventa y nueve (1999).

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, el ciudadano RAMIRO BORJA AVILA, presenta demanda contra un aparte del artículo 83 de la ley 443 de 1998, por infringir distintos preceptos constitucionales.

Cumplidos los trámites constitucionales y legales establecidos para procesos de esta índole, procede la Corte a decidir.

II. NORMA ACUSADA

El texto de lo demandado es el que aparece subrayado.

LEY 443 DE 1998

"Por la cual se expiden normas de carrera administrativa y se dictan

otras disposiciones"

(……)

"Artículo 83. Régimen de transición. Mientras se expiden los decretos leyes que desarrollen las facultades extraordinarias conferidas al Presidente de la República por el artículo 66 de la presente ley y se expiden los decretos reglamentarios de esta ley y de aquellos decretos leyes, continuarán rigiendo las disposiciones legales y reglamentarias de carrera administrativa vigentes al momento de la promulgación de esta ley."

(……)

III. LA DEMANDA

En criterio del actor, en la norma acusada parcialmente, el Congreso le entregó al Presidente de la República "la potestad de decidir cuándo empieza a regir la nueva ley. Sencillamente, el efecto natural de ese precepto es que el Gobierno decidirá cuándo expide los decretos reglamentarios y, de contera, cuándo empieza la vigencia de la ley. O sea que, interpretando la realidad jurídica que ha creado la norma en mención: mientras el Ejecutivo no haya expedido los decretos reglamentarios, no empezará a regir la nueva ley. Todo porque según

la norma demandada, mientras no se exprese la voluntad presidencial, seguirán rigiendo las disposiciones preexistentes, o sea aquéllas que derogó la ley 443 en el artículo 87. En la forma expresa, el precepto objeto de ataque le transfirió al Ejecutivo una facultad legislativa, para entregársela al Gobierno. Por lo tanto, la disposición acusada es inconstitucional, pues al condicionar la vigencia de la ley 443 de 1998 a la expedición de los decretos reglamentarios ' de esta ley y de aquellos decretos leyes' se deja la vigencia de la ley a la voluntad discrecional del Presidente de la República y para ello no está autorizado el Congreso por ninguna norma de la Constitución Política. "

En consecuencia, considera que esa transferencia "por tiempo indefinido" de la potestad de decidir cuándo empieza a regir una determinada ley, viola los siguientes artículos de la Constitución: el 114 "al sujetar la voluntad soberana del legislador a la discrecionalidad del Presidente de la República y eso no lo autoriza la ley fundamental", el 6 por que el Presidente de la República no tiene dentro de sus funciones la de resolver cuándo empiezan a regir las leyes, "ni el Congreso la de entregar al Ejecutivo, indefinidamente en el tiempo, la potestad de fijar la iniciación de la vigencia de determinada ley", el 121 por que ninguna autoridad puede ejercer funciones distintas de las que le atribuyen la Constitución y la ley, y el 150-23 por que corresponde al Congreso hacer las leyes y expedir las que regirán el ejercicio de las funciones públicas.

Para concluir señala que conforme al artículo 87 de la misma ley, "ésta rige a partir de su publicación', o sea que toda la ley entró a regir y debe ser aplicada desde el momento de su promulgación. Por lo tanto, no resulta razonable que bajo un supuesto de régimen de transición, se contradiga esa voluntad legislativa entregándole al Gobierno Nacional la facultad de decidir cuándo empieza a regir la ley, mediante el expediente de que esa vigencia la marca la expedición de los decretos reglamentarios. La falta de razonabilidad del precepto acusado es suficiente para declarar la inexequibilidad deprecada".

IV. INTERVENCION CIUDADANA

El Jefe del Departamento Administrativo de la Función Pública, actuando por medio de apoderada, expone las razones que, a su juicio, justifican la constitucionalidad de lo demandado. Son estos sus argumentos:

* En la ley 443 de 1998 el legislador reguló el sistema de carrera administrativa, "pero como

algunos aspectos de este sistema y otros complementarios para su correcta aplicación, de competencia del Congreso, no fueron desarrolladas en élla, en el artículo 66 le confirió facultades extraordinarias al Presidente de la República, por el término de seis (6) meses, contados a partir de la fecha de su promulgación para expedir las normas con fuerza de ley relacionadas con los asuntos que allí mismo se indican", facultades que fueron ejercidas por el Presidente mediante los decretos 1568 y 1569 de agosto 5 de 1998.

– Por consiguiente, "como era menester que el Presidente de la República, en ejercicio de la potestad reglamentaria, expidiera sendos decretos que determinaran los aspectos o detalles que aquélla no consideró, para su correcta y debida aplicación, se expidieron, entre otros, los decretos 1570 y 1572 (.....) ". Esta la razón para que se hubiera consagrado en la norma demandada un régimen de transición, pues de no ser así se hubiera "paralizado completamente el sistema de carrera ante la imposibilidad de aplicarla por falta de estos instrumentos (decretos reglamentarios)."

– En la norma acusada no se entregó al Gobierno la facultad de definir la fecha en la que debía entrar a regir la ley 443 de 1998, ya que dicho acontecimiento era "determinable". Pero si en gracia de discusión se llegara a concluir que el legislador le entregó esa potestad al Gobierno, la norma también sería exequible pues de conformidad con lo previsto en el artículo 53 de la ley 4 de 1913 aquél estaba autorizado para hacerlo.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

El Procurador General de la Nación al emitir el concepto correspondiente, señala que los apartes acusados del artículo 83 de la ley 443 de 1998 son inconstitucionales, por las razones que se resumen en seguida:

– "Dentro de las facultades legislativas conferidas al Congreso, está la de determinar el momento de entrar en vigencia la ley, la que a su vez puede transferir al Gobierno, por cuanto en últimas, la fórmula de transferencia o delegación en la determinación de tal fecha, está contenida en la misma ley. De tal suerte que es el propio Congreso quien autoriza al Gobierno, para hacer uso de dicha facultad, sin que exista violación del Ejecutivo a las competencias constitucionales asignadas al legislador ordinario."

– Sin embargo, "el hecho de que sea constitucional transferir dicha facultad, no implica que

la fórmula que se emplee sea abierta y carente de límites, pues éstos se encuentran previstos en la misma Carta". La entrada en vigencia de algunas disposiciones de la ley 443/98 "depende de la utilización de una facultad constitucional del Presidente, que es la reglamentación (art. 189-11 C.P.). Es claro que hacer depender la entrada o no en vigencia de la ley de la utilización de una facultad, que por su naturaleza es discrecional, desborda los postulados constitucionales que rigen las competencias de los distintos órganos del poder público. No podría entenderse que es la valoración que, a posteriori, realiza el Ejecutivo sobre la necesidad o no de la reglamentación, la que define este aspecto, por cuanto en este evento no se aseguraría la aplicabilidad de la ley debido a la indefinición en el término dentro del cual se va a ejercer la facultad reglamentaria, cuestión que permite incluso, que nunca se agote la misma y, por tanto, jamás ingrese al ordenamiento jurídico. Hacer depender la entrada en vigencia de una ley de la utilización de la facultad reglamentaria que compete al Presidente de la República, vulnera el artículo 150 de la Constitución, en la medida que desvirtúa y limita las competencias naturales del legislador ordinario."

– De otra parte, considera el Procurador que la forma utilizada en el artículo acusado "implica que necesariamente el Gobierno debe reglamentar la ley 443 de 1998 y los decretos leyes que se expidan en ejercicio de las facultades extraordinarias entregadas por el artículo 66 ibidem". Y agrega que "la disposición demandada, además de carecer absolutamente de técnica –en tanto no se sabe si las normas de la ley ingresan al mundo jurídico sucesivamente y en la medida en que sean objeto de reglamentación o, si por el contrario, todas lo hacen en la misma fecha, es decir, cuando se expida el primer decreto reglamentario- contraría el artículo 189 numeral 11 de la Constitución Política, porque obliga al Presidente de la República a ejercer una facultad que conforme al texto constitucional, compete valorar exclusivamente a él sin que sea admisible ningún tipo de injerencia de parte e las demás ramas del poder público."

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

1. Competencia

2. Competencia del legislador para determinar el momento a partir del cual debe una ley entrar a regir.

La potestad legislativa implica no sólo la facultad de crear leyes, de incorporar nuevas

normas al ordenamiento, sino también la de excluir normas preexistentes. Dentro de esa facultad está implícita la de determinar el momento en que uno u otro fenómeno ocurra, hecho que puede estar sometido, al arbitrio del legislador, a un plazo o a una condición. Y es apenas obvio que así sea, pues es al legislador mismo a quien compete evaluar las circunstancias que propician o hacen exigible la vigencia de la nueva norma o la extinción de la anterior. Esta la razón para que la Corte haya afirmado en sentencia anterior1, "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."

En el caso bajo examen, el legislador en desarrollo de dicha atribución sometió la vigencia de la ley a una condición: "mientras se expiden los decretos leyes que desarrollen las facultades extraordinarias conferidas al Presidente de la República por el artículo 66 de la presente ley y se expiden los decretos reglamentarios de esta ley y de aquellos decretos leyes, continuarán rigiendo las disposiciones legales y reglamentarias de carrera administrativa vigentes al momento de la promulgación de esta ley". Condicionamiento que, como pasa a demostrarse, no vulnera la Constitución. Veamos:

En el citado artículo 66 de la ley 443/98, se le confieren facultades extraordinarias al Presidente de la República por el término de seis (6) meses, contados a partir de la fecha de la promulgación de la ley, hecho que tuvo ocurrencia el 12 de junio de 1998 (Diario Oficial No. 43320), para regular los siguientes asuntos:

"1 Expedir las normas con fuerza de ley que adopten el sistema general de nomenclatura y clasificación de empleos con funciones generales y requisitos mínimos para las entidades del orden nacional y territorial que deban regirse por las disposiciones de la presente ley.

2. Expedir las normas con fuerza de ley que contengan.

2.1 El régimen procedimental especial de las actuaciones que deben surtirse ante la Comisiones del Servicio Civil nacional, departamental, del distrito capital y las unidades y comisiones de personal;

2.2 El régimen procedimental especial que deben observar los anteriores organismos para el cumplimiento de sus funciones; y las autoridades administrativas para revocar los actos

administrativos expedidos con violación a las normas de carrera.

2.3 Los montos mínimos y máximos en salarios mínimos legales mensuales vigentes, de las sanciones de multa que debe imponer la Comisión Nacional del Servicio Civil, las demás sanciones que puede imponer y su respectivo procedimiento.

3. Expedir las normas con fuerza de ley que contengan los sistemas de capacitación y de estímulos para los empleados del Estado."

Atribuciones que fueron ejercidas por el Presidente de la República mediante los decretos 1567, 1568 y 1569 del 5 de agosto de 1998, agotando de esta manera la competencia temporal legislativa que le había sido transferida por el Congreso de la República para regular tales materias.

Pues bien: de acuerdo con la norma demandada mientras el Presidente de la República no expidiera los decretos leyes correspondientes sobre dichas materias, seguirían rigiendo las leyes o decretos leyes que estuvieran vigentes al momento de promulgar la ley de la cual forma parte, esto es, el 12 de junio de 1998. Entonces a partir de esta fecha y hasta el día en que entrara a regir cada uno de ellos, continuaban en vigencia las normas que existían antes de expedirse los ordenamientos mencionados. Sobre lo cual el demandante no hace ningún comentario.

Sin embargo, como no era ésa la única condición impuesta por el legislador puesto que también se refirió a la expedición de los decretos reglamentarios de la ley demandada y a los que reglamentaran los decretos leyes que se expidieran en desarrollo de las atribuciones antes señaladas, el actor afirma que este aparte viola la Constitución, tal como se señaló en el acápite III de esta providencia.

Considera la Corte que lo que consagra la norma demandada parcialmente, es un típico ejemplo de lo que se conoce en la doctrina como vigencia sucesiva de una ley, por oposición a la vigencia sincrónica. Esta última ocurre cuando todas las disposiciones constitutivas de la ley entran en vigencia simultáneamente, mientras que la primera se presenta cuando tal vigencia va dándose parcialmente, en el tiempo, a medida que las circunstancias previstas por el legislador la hacen exigible.

El Gobierno Nacional ha expedido los siguientes decretos reglamentarios:

– Decreto No. 1570 de agosto 5 de 1998 “Por el cual se reglamenta el artículo 60 de la ley 443 de 1998 y se dictan otras disposiciones”

– Decreto No. 1571 de agosto 5 de 1998 “Por el cual se reglamenta el título IX y los numerales 2, 4, 8 y 10 del artículo 56 de la ley 443 de 1998”

– Decreto No. 1572 de agosto 5 de 1998 “Por el cual se reglamenta la ley 443 de 1998 y el decreto ley 1567 de 1998”. El que a su vez fue modificado por el decreto 2504 del 10 de diciembre del mismo año.

– Decreto No. 2235 de noviembre 2 de 1998 “Por el cual se reglamentan los artículos 73, 74, 75 y 77 de la ley 443 de 1998 y se dictan otras disposiciones.”

Esto significa que al entrar en vigencia las normas nuevas quedan automáticamente derogadas las antes vigentes en relación con cada uno de los contenidos normativos que en aquéllas se establecen. No obstante, será el funcionario encargado de aplicarlas quien resuelva en cada caso particular y concreto sobre la vigencia de las mismas.

En razón de lo expuesto, cabe concluir que si una ley señala que sólo puede ser aplicada cuando se cumpla o ejecute un determinado acto (como en el caso bajo examen, desde el momento en que se expidan los decretos leyes y los reglamentarios), esa condición no hace inconstitucional el precepto que así lo consagra, pues el legislador goza de libertad para fijar el momento a partir del cuál debe entrar a regir la ley.

Algunos doctrinantes califican las normas de este tipo como imperfectas puesto que requieren para su perfección de otro acto normativo, generalmente, de decretos reglamentarios.

Así las cosas, no encuentra la Corte que la disposición demandada vulnere la Constitución pues el legislador bien puede condicionar la entrada en vigor de una norma hasta cuando se expidan las reglamentarias.

2. La potestad reglamentaria

Señala el Procurador que la norma demandada implica que necesariamente el Gobierno debe reglamentar la ley 443 de 1998 y los decretos leyes que se expidan en ejercicio de las facultades extraordinarias entregadas mediante el artículo 66 ib, "violando el artículo 189-11 de la Constitución, por obligar al Presidente a ejercer una facultad que conforme al texto constitucional compete valorar exclusivamente a él sin que sea admisible ningún tipo de injerencia de parte de las demás ramas del Poder Público."

Como reiteradamente se ha afirmado, la potestad reglamentaria es una facultad constitucional propia del Presidente de la República (art. 189-11 C.P.) que lo autoriza para expedir normas de carácter general destinadas a la correcta ejecución y cumplimiento de la ley. Potestad que se ve restringida "en la medida en que el Congreso utilice en mayor o menor grado sus poderes jurídicos"2, pues el legislador puede llegar a ser muy minucioso en su regulación y, por consiguiente, la tarea de la autoridad encargada de reglamentar la ley se minimiza. O puede suceder lo contrario: que aquél decida no ser tan prolijo en la reglamentación, dejando al Ejecutivo el detalle.

La facultad con que cuenta el Presidente de la República de reglamentar la ley está sujeta a ciertos límites, que no son otros que la Constitución y la ley misma, ya que no puede en este último evento ampliar, restringir o modificar su contenido. Es decir, que las normas reglamentarias deben estar subordinadas a la ley respectiva y tener como finalidad exclusiva la cabal ejecución de ella. No se olvide que cualquier exceso en el uso de la potestad reglamentaria por parte del Ejecutivo se traduce en inconstitucionalidad por extralimitación del ámbito material del reglamento.

Sobre este punto vale la pena reiterar lo dicho en la sentencia precitada:

"(.....) esta facultad (reglamentaria) no es absoluta pues encuentra su límite y radio de acción en la Constitución y en la ley, es por ello que no puede alterar o modificar el contenido y el espíritu de la ley, ni puede dirigirse a reglamentar leyes que no ejecuta la Administración, así como tampoco puede reglamentar materias cuyo contenido está reservado al legislador. Por lo tanto, si un reglamento rebosa su campo de aplicación y desconoce sus presupuestos de existencia, deberá ser declarado inconstitucional por la autoridad competente (El Consejo de Estado, de acuerdo con el artículo 237-2 de la Constitución".3

El reglamento es entonces un complemento indispensable para que la ley se haga

ejecutable, pues en él se permite desarrollar las reglas generales allí consagradas, explicitar sus contenidos, hipótesis y supuestos, e indicar la manera de cumplir lo reglado, es decir, hacerla operativa, pero sin rebasar el límite inmediato fijado por la propia ley.

La potestad reglamentaria puede ser desarrollada por el Presidente de la República en cualquier momento, pues la Constitución no fija plazo perentorio para su ejercicio. De ahí que la Corte haya afirmado que "La potestad reglamentaria se caracteriza por ser una atribución constitucional inalienable, intransferible, inagotable, pues no tiene plazo y puede ejercerse en cualquier tiempo y, es irrenunciable, por cuanto es un atributo indispensable para la que la Administración cumpla con su función de ejecución de la ley."4

En muchas ocasiones del contenido mismo de la ley se desprende la necesidad del reglamento, pues aparece claro que algunas materias genéricamente normadas en élla deben ser especificadas por la autoridad administrativa que ha de ejecutarla. Pero en otras el legislador en el mismo ordenamiento le recuerda al Ejecutivo este deber en relación con aspectos puntuales y precisos, lo cual no infringe la Constitución, vr. gr. en el artículo 81 de la ley demandada parcialmente, al crear el sistema único de información de personal, como un sistema estructurado para la formulación de políticas que garanticen el desarrollo y la gestión de la función pública se establece: "de acuerdo con la reglamentación que para el efecto expida el Gobierno"; en el artículo 82 ib., al regular la hoja de vida de los servidores públicos y de los contratistas de la administración, se señala que ésta debe contener las modificaciones que se produzcan a lo largo de la vida laboral o vinculación contractual "en los términos que lo establezca el reglamento", etc.

Sin embargo, esto no quiere decir que no puedan existir leyes que no requieran de reglamentación, pues ello dependerá de la forma y detalle como el mismo legislador haya regulado los temas correspondientes.

No sobra agregar, que ante demandas de disposiciones legales en las que se consagra explícitamente el deber de reglamentación, la Corte las ha declarado exequibles pues ha considerado que ese sólo hecho no genera vicio de inconstitucionalidad, ya que se trata simplemente de "reiterar y recordar el ejercicio de una función constitucionalmente asignada al Presidente de la República en el inciso 11 del artículo 189."5

La potestad reglamentaria, ha dicho la Corte, "la ejerce el Presidente de la República por

derecho propio y con carácter permanente. Es decir, no requiere, para su ejercicio, autorización de ninguna clase por parte del legislador. No obstante, si el legislador hace referencia a esta facultad, tal mención no hace inconstitucional la norma, pues se debe entender sólo como el reconocimiento de la competencia constitucional del Ejecutivo..”6

Los temas de que trata la ley parcialmente demandada son susceptibles de reglamento y así lo indica el propio legislador, al requerir “la colaboración del Ejecutivo en la regulación de aspectos detallados y procedimentales para el cabal cumplimiento de la ley”7. Y aunque la potestad reglamentaria es una facultad constitucional propia del Presidente de la República, el legislador puede indicarle que la ejercite respecto de temas concretos y puntuales, constituyendo así un deber jurídico legal que ha de cumplir el Gobierno Nacional, pues si bien es cierto que la Constitución consagra en el artículo 113 la separación de funciones también destaca la colaboración armónica de los distintos órganos para la realización de los fines del Estado. En materia legislativa es el Congreso de la República quien dicta las leyes y el Presidente de la República quien las reglamenta para su debida ejecución y cumplimiento.

No obstante, es preciso insistir en que la potestad reglamentaria “no es absoluta pues ella se ejerce en la medida en que exista la ley. Ley que se convierte en su límite. Es por ello que cuando el Ejecutivo reglamenta la ley no puede ir más allá de lo que ella prevé, ni de las pautas generales que señala.

Es bajo este entendimiento, que la facultad reglamentaria del Ejecutivo puede ser en algunos casos constitucional o inconstitucional. Pues si el legislador, al expedir la ley, se limita a renunciar a la propia labor legislativa, resulta innegable que estaría trasladando el legislativo su propia facultad constitucional. Al contrario, si la ley establece los parámetros generales, la reglamentación que el Ejecutivo expida es simplemente el resultado de las atribuciones constitucionales propias para desarrollarla.”8

Por estas razones el aparte demandado del artículo 83 de la ley 443 de 1998 no vulnera la Constitución y así se declarará.

3. Vigencia de la ley acusada

Dice el demandante que la ley 443 de 1998 consagra en el artículo 87 que ‘rige a partir de su publicación’, esto es, a partir del 12 de junio de 1998, mientras que la norma acusada al

establecer el régimen de transición prolonga la vigencia de las normas precedentes por varios meses, lo cual constituye, a su juicio, un contrasentido que se traduce en un vicio de inconstitucionalidad.

Para la Corte no hay contradicción alguna entre lo preceptuado en el artículo 83 y lo que dispone el 87. Tales disposiciones son fácilmente armonizables, pues el alcance del artículo 87 ha de entenderse de este modo: a partir de la publicación de la presente ley, pueden ocurrir los hechos determinantes de que las disposiciones anteriores (que esta ley deroga) queden excluidas del ordenamiento. De ese modo, no habrá lagunas normativas durante el régimen de transición.

4. Conclusión

En el caso sub-examine el legislador, en ejercicio de una potestad que indudablemente le compete, ha condicionado la vigencia de los contenidos normativos que conforman la ley 443 de 1998 a la ocurrencia de un hecho diferido en el tiempo: la expedición de los decretos legislativos y de los correspondientes decretos reglamentarios, por parte del Gobierno. Los primeros, en virtud de autorización expresa de la ley y los segundos en ejercicio de la potestad que el propio Constituyente le confiere. Disposición que no vulnera canon constitucional alguno.

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 EXEQUIBLES los apartes demandados del artículo 83 de la ley 443 de 1998.

Notifíquese, comuníquese, publíquese insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Presidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Magistrada (E)

PABLO ENRIQUE LEAL RUIZ

Secretario General (E)

Salvamento de voto a la Sentencia C-302/99

LEY-Inconstitucionalidad de vigencia condicionada (Salvamento de voto)

La sentencia hace caso omiso de pronunciamientos anteriores de la Corporación según los

cuales el legislador no puede habilitar al Ejecutivo para que, en ejercicio de funciones reglamentarias, defina el momento en el cual debe entrar a regir una determinada disposición legal. Sin embargo, no aporta ninguna razón para justificar el giro doctrinal. En segundo término, la sentencia omite un paso fundamental en la argumentación y produce una decisión sobre una premisa general insuficiente. En efecto, de la premisa verdadera según la cual el legislador puede someter la entrada de vigencia de una ley a la verificación de una condición, no puede seguirse que cualquier condición sea válida o, al menos, que lo sea la condición contenida en la norma demandada. Era necesario, entonces, estudiar, concretamente, si la precisa condición a la que se refería la disposición cuestionada se ajustaba o no a la Constitución Política. La disposición parcialmente demandada, habilita al Gobierno Nacional para definir el momento a partir del cual deberá entrar a regir la Ley 443 de 1998. No obstante, la mencionada norma no cumple con los requisitos exigidos por la Constitución para la expedición de una ley de facultades, entre los cuales se encuentran los de temporalidad y precisión. Se trata, como ya lo había advertido la Corte, de una transferencia ilimitada de facultades, lo que vulnera abiertamente los artículos 114, 121, y 150 – 10 de la Constitución Política.

Referencia: Expediente D-2242

Actor: Ramiro Borja Avila

Magistrado Ponente:

Dr. CARLOS GAVIRIA DÍAZ

Con el acostumbrado respeto, nos permitimos exponer los motivos por los cuales nos apartamos de la decisión mayoritaria en el proceso de la referencia.

1. La proposición normativa declarada exequible en la sentencia de la cual nos apartamos (artículo 83 de la Ley 443 de 1998), difiere la vigencia de la Ley 443 de 1998, a la expedición de los decretos que la reglamenten. Según la precitada disposición mientras no se expidan tales decretos, seguirán rigiendo las disposiciones legales y reglamentarias de carrera administrativa vigentes al momento de la promulgación de la Ley 443.

En criterio del demandante, la disposición cuestionada es inconstitucional en la medida en

que transfiere al gobierno la facultad de definir el momento de entrada en vigor de una disposición legal, lo que equivale a transferir facultades legislativas al margen de las reglas constitucionales sobre la materia.

La Corte fundamentó en las siguientes razones la exequibilidad de la precitada disposición: (1) el legislador es el órgano competente para determinar cuándo una ley debe entrar a regir; (2) la vigencia de una norma puede estar sometida a plazo o condición, siempre y cuando ello haya sido definido por el legislador; (3) en el caso bajo estudio el legislador sometió la vigencia de una norma a una condición especial: la expedición de los decretos reglamentarios. En consecuencia, la norma es exequible pues nada impide que el legislador someta la entrada en vigencia de una disposición legal a la verificación de una condición.

2. Dos reparos pueden formularse a la sentencia de la referencia. En primer lugar la sentencia hace caso omiso de pronunciamientos anteriores de la Corporación según los cuales el legislador no puede habilitar al Ejecutivo para que, en ejercicio de funciones reglamentarias, defina el momento en el cual debe entrar a regir una determinada disposición legal. Sin embargo, no aporta ninguna razón para justificar el giro doctrinal. En segundo término, la sentencia omite un paso fundamental en la argumentación y produce una decisión sobre una premisa general insuficiente. En efecto, de la premisa verdadera según la cual el legislador puede someter la entrada de vigencia de una ley a la verificación de una condición, no puede seguirse que cualquier condición sea válida o, al menos, que lo sea la condición contenida en la norma demandada. Era necesario, entonces, estudiar, concretamente, si la precisa condición a la que se refería la disposición cuestionada se ajustaba o no a la Constitución Política. En la parte que sigue de este documento, se explican brevemente cada una de las cuestiones que acaban de mencionarse.

Desconocimiento de la doctrina anterior

3. En la sentencia C-084 de 19969 la Corte indicó que, en su criterio, sólo el legislador tiene la potestad de definir el momento de entrada en vigencia de la ley. Al respecto en la citada sentencia se expresó:

“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. (...). (S)i 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,10 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"11.

No obstante, como se advierte en una de las intervenciones en el proceso de la referencia12, en un aparte de la precitada decisión la Corte parece aceptar la exequibilidad de lo dispuesto en el artículo 53 del Régimen Político y Municipal, según el cual el Congreso puede transferir al gobierno la facultad de definir la entrada en vigencia de una determinada disposición legal. En efecto, al describir el panorama legal relativo al tema de la vigencia de la ley, la mencionada sentencia se refiere a dicha norma sin hacer comentario alguno sobre su eventual inconstitucionalidad. Sin embargo, al final de la parte pertinente de la exposición de motivos, la Corte indicó:

"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".

En síntesis, a pesar de que la sentencia transcribe sin ninguna consideración una norma de similar contenido a la que estudió la Corte en el presente proceso, lo cierto es que, al final de su argumentación, la Corporación indicó que la entrada en vigencia de una norma legal se produce únicamente como consecuencia de una determinación adoptada por el legislador.

Ahora bien, si la jurisprudencia anterior no ofreciera la claridad necesaria sobre el asunto debatido, basta mencionar que en una decisión más reciente, esta Corporación se refirió de manera puntual, no sólo al tema de la vigencia de la ley sino, concretamente, al aparte

demandado del artículo 83 de la Ley 443 de 1998. Dada la relevancia de la mencionada sentencia, resulta importante reproducir in extenso el aparte pertinente. Dijo la Corporación:

"Pero incluso el asunto es más complejo, por cuanto el artículo 83 extiende los efectos de la regulación anterior hasta que el gobierno expida los decretos reglamentarios de la nueva ley y de los decretos leyes por expedirse, con lo cual genera una enorme inseguridad jurídica, pues no se sabe en qué momento entrará a regir el nuevo régimen: ¿Cuándo el gobierno expida el primer decreto o hay que esperar a que reglamente toda la ley y todos los decretos? Además, esa fórmula no es sólo poco técnica sino que es institucionalmente discutible, ya que en el fondo la ley transfiere al Gobierno la facultad de determinar el momento de su entrada en vigor. Ahora bien, establecer cuando entra en vigencia una ley es de por sí tomar una determinación legislativa, con lo cual el artículo 83 de la Ley 443 de 1998 podría estar confiriendo al Gobierno unas facultades legislativas indefinidas. Sin embargo, no corresponde a la Corte determinar en esta sentencia la constitucionalidad o no de esa disposición, ya que no fue demandada por el actor, y no procede aplicar la regla de la unidad normativa, por cuanto ésta es de aplicación restrictiva, y en el presente caso no resulta indispensable pronunciarse sobre la constitucionalidad del artículo 83 de la Ley 443 de 1998 para analizar los cargos contra el artículo 10 de la Ley 190 de 1995." (Subrayas no originales).13

En suma, según la jurisprudencia referida, la Corte considera que (1) establecer el momento en el que una ley debe entrar en vigor es una decisión legislativa; (2) el Gobierno sólo puede ejercer la mencionada potestad si ha sido facultado para ello mediante una ley de facultades, es decir, si actúa como legislador extraordinario; (3) la parte demandada del artículo 83 de la Ley 443 de 1998 transfiere al Gobierno la facultad de determinar el momento de su entrada en vigor; (4) podría, en consecuencia, tratarse de una norma que confiere al Gobierno una facultad legislativa indefinida. En consecuencia, si se hubiera seguido la doctrina anterior de la Corte, la disposición cuestionada debería haber sido declarada inexequible.

No obstante lo anterior, lo cierto es que la Corte puede cambiar de tesis siempre que explique el giro doctrinal, que es lo que se echa de menos.

Insuficiencia de la premisa sobre la cual se adopta la decisión

4. La sentencia de la cual nos apartamos se fundó, exclusivamente, en la premisa según la cual el legislador puede suspender la vigencia de una ley hasta tanto se verifique una determinada condición. Sin embargo, se abstuvo de examinar si la condición específica consagrada en la norma declarada exequible era constitucionalmente admisible.

La argumentación anterior equivaldría, por ejemplo, a aceptar que es suficiente para que la Corte declarare constitucional una disposición que consagra un trato diferenciado, el argumento según el cual el legislador puede establecer diferenciaciones. Sin embargo, en estos casos, lo verdaderamente relevante es verificar si la particular y específica diferencia de trato consagrada en la norma analizada viola el principio de igualdad.

En este caso, la Corte debía establecer dos cuestiones distintas. En primer lugar si la vigencia de una ley puede estar sometida a una condición. En segundo término, si la condición consagrada en la norma demandada era constitucional. En otras palabras, era necesario definir si el legislador podía autorizar al Gobierno para fijar, mediante el ejercicio de la potestad reglamentaria, el día en que una ley debe comenzar a regir.

5. Coincidimos con la Corte en el sentido de que nada obsta para que el legislador difiera la vigencia de una ley al vencimiento de un plazo o a la verificación de una condición. No obstante, creemos que no toda condición es válida. En particular, consideramos que la condición consagrada en la disposición parcialmente demandada vulnera la Constitución.

6. Resulta indiscutible que la decisión sobre el momento en el cual una ley debe entrar a regir compete, de manera exclusiva, al legislador. En efecto, la vigencia de una disposición legal es una de las decisiones políticas más trascendentales pues define el momento a partir del cual los derechos y deberes de los ciudadanos van a ser gobernados por las nuevas prescripciones. Así, por ejemplo, la definición sobre la vigencia de una disposición penal tiene una enorme incidencia en derechos como el debido proceso o la libertad personal, la fecha a partir de la cual entra a regir una determinada disposición tributaria, puede comprometer los derechos económicos de los sujetos concernidos e, indirectamente, el patrimonio público que sirve para la realización del Estado Social de Derecho.

En suma, la decisión sobre el momento a partir del cual una disposición entra a regir es de similar rango y categoría a la de cualquiera otra disposición legal. Incluso, en algunos casos, aquella decisión tiene mayor impacto en los derechos y libertades de las gentes que las

disposiciones materiales de la propia ley. Como ya lo había manifestado la Corte, la valoración política que origina una tal decisión sólo puede ser adoptada por el legislador.

Ahora bien, el Congreso puede trasladar la facultad de definir la fecha de entrada en vigencia de una disposición legal al Gobierno Nacional, pero siempre que medie una ley de facultades que cumpla los requisitos que para el efecto ha establecido la Constitución (C.P. art. 150 – 10). Entre otras cosas, una ley de facultades debe definir el plazo, que no puede superar los seis meses, dentro del cual el Gobierno puede ejercer, por una sola vez, la facultad legislativa transitoriamente transferida.

7. Si se acepta que la definición sobre la entrada en vigencia de una ley es una definición política que compete al legislador, la tesis según la cual el Congreso, mediante ley ordinaria, puede autorizar al Ejecutivo para que en ejercicio de la potestad reglamentaria adopte tal definición tendría consecuencias inaceptables dentro del actual orden constitucional. En efecto, el aserto anterior llevaría a concluir que el Congreso puede conferirle al Gobierno Nacional, a través de una ley ordinaria, facultades para legislar.

Desde el punto de vista competencial no existe ninguna diferencia entre la definición sobre el contenido material de una ley – qué conducta se sanciona, qué conducta se premia, etc. – y aquella que define el momento en el cual dicha ley debe comenzar a regir. Si se acepta que esta última puede ser delegada al Ejecutivo mediante una ley ordinaria, debería entonces aceptarse que la primera también puede serlo. No creemos necesario aportar razones para demostrar que tal conclusión resulta absolutamente contraria al orden constitucional existente.

8. La disposición parcialmente demandada, habilita al Gobierno Nacional para definir el momento a partir del cual deberá entrar a regir la Ley 443 de 1998. No obstante, la mencionada norma no cumple con los requisitos exigidos por la Constitución para la expedición de una ley de facultades, entre los cuales se encuentran, como se mencionó, los de temporalidad y precisión. Se trata, como ya lo había advertido la Corte, de una transferencia ilimitada de facultades, lo que vulnera abiertamente los artículos 114, 121, y 150 – 10 de la Constitución Política.

Por las razones expresadas, consideramos que el aparte demandado del artículo 83 de la Ley 443 de 1998, viola la Constitución Política.

Fecha ut supra

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

1 C-084/96 M.P. Carlos Gaviria Díaz

2 Sent. C-028/97 M.P. Alejandro Martínez Caballero

3 ibidem

4 ibidem

5 ibidem

6 ibidem

7 iibidem

8 ib.

9 M.P. Carlos Gaviria Díaz

10ALVAREZ GARDIOL, Ariel. Introducción a una Teoría General del Derecho. Editorial Astrea, Buenos Aires, 1986. Pág. 107.

11 Sentencia C-084/96 M.P. Carlos Gaviria Díaz

12 Para la apoderada del Departamento Administrativo de la Función Pública, el precepto demandado se enmarca dentro de lo dispuesto por el artículo 53 de la Ley 4 de 1913 (Código de Régimen Político y Municipal) según el cual la ley puede autorizar al Gobierno para fijar el

día en el cuál debe empezar a regir. Sostiene la interviniente que en la sentencia C-084/96 la Corte avaló la exequibilidad del mencionado artículo 53, con argumentos que sirven para justificar la constitucionalidad de la norma cuya impugnación dio origen al presente proceso.

13 Sentencia C-539/98. M.P. Alejandro Martínez Caballero