

C-492-97

Sentencia C-492/97

LEY-Sanción gubernamental/LEY-Expedición/LEY-Promulgación

Hay que distinguir claramente entre dos momentos: el primero que pone fin al proceso de formación de las leyes, cual es el de la sanción gubernamental, y el segundo, la promulgación de la misma. Así entonces, la expedición de la ley hace relación a la formación del contenido, mientras que la promulgación se refiere a la publicación de dicho contenido.

VIGENCIA DE LA LEY-Señalamiento por el legislador

Es al legislador a quien corresponde decidir el momento en el que la ley ha de empezar a regir, cuya potestad puede ejercer, expidiendo una ley especial en la que regule en forma genérica este asunto (siempre y cuando el mismo legislador no hubiera señalado en el texto de la ley respectiva la fecha de vigencia), o incluyendo en la misma un precepto donde expresamente señale la fecha en que ésta comienza a regir. De ahí que la 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. Bien puede ocurrir que el legislador disponga, como lo hizo en la ley 335 de 1996, que ésta comienza a regir a partir de su sanción y promulgación, en cuyo caso, una vez cumplidas las dos formalidades, la ley se entenderá que empieza a surtir efectos.

Referencia: Proceso D-1623

Acción pública de inconstitucionalidad contra el artículo 29 de la Ley 335 de 1996 “por la cual se modifica parcialmente la Ley 14 de 1991 y la Ley 182 de 1995, se crea la televisión privada en Colombia y se dictan otras disposiciones”.

Actor

Ramiro Rodriguez Lopez

Magistrado Sustanciador:

Hernando Herrera Vergara

Santa Fé de Bogotá, D.C., Octubre dos (2) de 1997.

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, el ciudadano RAMIRO RODRIGUEZ LOPEZ promovió ante la Corte Constitucional, demanda contra el artículo 29 de la Ley 335 de 1996, la cual se procede a decidir una vez tramitado el juicio correspondiente y previas las siguientes consideraciones.

I. TEXTO DE LA NORMA ACUSADA

Se transcribe a continuación el texto de la norma demandada, conforme a su publicación en el diario oficial No. 42.946 del martes 24 de diciembre de 1996.

“La presente ley regirá a partir de la fecha de su sanción y promulgación”.

II. FUNDAMENTOS DE LA DEMANDA

El actor señala que la norma acusada viola el artículo 150 de la Constitución Política, con fundamento en las siguientes consideraciones:

En su criterio, la Ley 335 de 1996 viola el ordenamiento superior, al establecer en su artículo 29 que ella rige a partir de su sanción, toda vez que se contraría el principio de publicidad de la ley, el cual se puede deducir de la aplicación de la cláusula general de competencia prevista en el artículo 150 constitucional.

Fundamenta su demanda, en el aparte de la sentencia No. C-084 de 1996 proferida por la Corte Constitucional, en la que se establece que el principio de publicidad es el único límite impuesto al legislador para determinar la fecha de entrada en vigencia de la ley, de manera que “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”.

Por lo anterior, el actor señala que al haberse establecido por el Congreso que la ley regiría a partir de un momento diferente del que la Constitución le permite, expidió un acto inconstitucional, como así solicita a la Corte lo declare.

III. INTERVENCIONES

Dentro del término de fijación en lista, la doctora Mónica de Greiff, en su calidad de directora y representante legal de la Comisión Nacional de Televisión, presentó escrito justificando la constitucionalidad de la ley impugnada. Señala que la pretensión del demandante no es procedente, pues no sólo conforme al artículo 150 de la Carta Política, es el Congreso el órgano que tiene la potestad genérica de desarrollar la Constitución y expedir las leyes, sino que es también competencia del poder legislativo el señalamiento del momento a partir del cual las normas empiezan a regir.

Agrega que la promulgación consiste en la publicación oficial de la ley, y que según sentencia de la Corte No. C-084 de 1996, es posible que el legislador disponga que una vez cumplida la promulgación de una ley sus disposiciones comienzan a regir. En el caso de la Ley 335 de 1996, el Congreso dispuso en su artículo 29 que “la presente ley regirá a partir de la fecha de su sanción y promulgación”. Estima que de la lectura de este artículo, se concluye que para que la ley demandada entrara en vigor, se requirió su sanción y correspondiente promulgación, la cual se llevó a cabo mediante publicación en el Diario Oficial No. 42.946 de 1996.

En síntesis, concluye la mencionada funcionaria, que la ley acusada cumplió con los requisitos necesarios para que una ley entre en vigor, conforme al artículo 165 de la Constitución y con el artículo 2 de la Ley 57 de 1985.

Presentó igualmente dentro del mismo término escrito en relación con el precepto acusado, el apoderado del Ministerio de Justicia y del Derecho, quien solicita a la Corte se declare inhibida para fallar por inepta demanda.

Señala el citado funcionario, que la demanda que sustenta el presente proceso no contiene los requisitos mínimos exigidos por el Decreto 2067 de 1991, por lo cual ha debido ser

rechazada; como ello no ocurrió, afirma que la Corte debe declararse inhibida para fallar, por cuanto la demanda que da sustento a este proceso omite la transcripción de la norma acusada o al menos, la presentación de un ejemplar o copia de la publicación oficial de la misma.

Agrega además, que el actor no desarrolló el concepto de violación, lo que configura una inepta demanda, pues del escrito no puede extractarse cargo alguno de infracción ya que no especifica las razones de la violación de la Constitución.

Así mismo, indica el interviniente que de la lectura del artículo 25 acusado, se pueden deducir dos cosas: i) el Congreso de la República estableció una forma compuesta para la entrada en vigencia de la ley: sanción y promulgación; y ii) el Congreso no omitió el mandato expreso de la publicidad requerida para la entrada en vigencia de una ley. El artículo 157 superior establece los requisitos para que un proyecto de ley se convierta en tal, “entre ellos, no menciona la publicación mas si la sanción presidencial”. Así pues, señala que si una ley no es sancionada no es ley; luego, para qué su publicación ? Nótese que el Congreso no cometió error alguno que vicie la norma de constitucional. Por el contrario, se nombró el requisito de la sanción a pesar de que resulta obvio, que si la ley no ha sido sancionada no es tal, y por tanto no necesita su publicación.

En conclusión, sostiene que si la Corte no se inhibe de fallar por inepta demanda en el presente proceso deberá declarar constitucional la norma por no tener vicio alguno que genere su constitucionalidad.

Finalmente, dentro del mismo término legal, el Ministerio de Comunicaciones a través de apoderada, presentó escrito justificando la exequibilidad de la norma acusada, pues en su criterio resulta claro e indiscutible que para que la ley produzca efectos jurídicos, debe ser publicada en el Diario Oficial. Como se observa de la lectura del precepto demandado, señala, “el legislador en ningún momento dispuso que la ley demandada entraría a regir solo a partir de su sanción; por el contrario, al determinar que ello ocurriría una vez fuera sancionada y promulgada, cumplió la exigencia de publicación de los actos generales, toda vez que según lo dispone el artículo 52 del Código de Régimen Político y Municipal, 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 las cosas, para la funcionaria interviniente, la ley demandada dispuso que serían dos las formalidades necesarias para que ella entrara a regir, y no únicamente la sanción presidencial, como erróneamente se manifiesta en el escrito de demanda.

IV. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

Mediante oficio No. 1286 del 22 de mayo de 1997, el señor Procurador General de la Nación rindió concepto dentro del término legal, solicitando a esta Corporación declarar la constitucionalidad de la norma acusada con fundamento en las siguientes consideraciones:

En primer lugar, señala que los actos jurídicos de la sanción y de la promulgación si bien pertenecen al ámbito propio de las funciones del Presidente de la República, se diferencian claramente por cuanto 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, al paso que la promulgación en virtud del artículo 52 de la Ley 4a. de 1913 consiste en insertar la ley en el periódico oficial, y se entiende consumada en la fecha del número en que termine la inserción. De tal manera que la promulgación es el mecanismo mediante el cual se le da publicidad al acto expedido o sancionado.

En consecuencia, manifiesta que habiendo establecido la Ley 335 de 1996 que además de la sanción se requería de la promulgación para que ella entrara a regir, se da cabal cumplimiento al principio general con respecto a la entrada en vigencia de las leyes, a partir de su publicación. Y según el mismo funcionario, ya que el constituyente no señaló en forma expresa parámetro para la determinación del aspecto relacionado con la fecha de vigencia de las leyes, esta definición quedó en manos del legislador, quien en obediencia de los artículos 52 y 53 del Código de Régimen Político y Municipal, puede señalar el día en que debe principiar a regir la norma. Ello además, señala el concepto fiscal, está sustentado en la sentencia No. C-306 de 1996 proferida por la Corte Constitucional.

Por lo anterior, concluye el Jefe del Ministerio Público, que estando demostrado en el caso bajo examen que el legislador se acogió al principio general de promulgación de las leyes, solicita a la Corte declare la constitucionalidad del artículo 29 de la Ley 335 de 1996.

V. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia

En virtud de lo dispuesto en el artículo 241, numeral 4o. de la Carta, la Corte Constitucional es competente para decidir definitivamente en relación con la acción pública de inconstitucionalidad ejercida contra el artículo 29 de la Ley 335 de 1996.

En el presente asunto, el actor señaló expresamente que formulaba la demanda contra el artículo 29 de la Ley 335 de 1996 al haber dispuesto que ella regiría a partir de su sanción y además, expresó que con ello se vulneraba el artículo 150 de la Carta Política al determinar que ella regiría a partir de un momento diferente al que la Constitución consagra. Por ello, los requisitos formales se cumplieron debidamente, razón por la cual la demanda fue admitida. Por consiguiente, no le asiste razón al apoderado del Ministerio de Justicia al solicitar la declaratoria de inepta demanda, por cuanto los requisitos formales se encuentran satisfechos.

De la sanción y promulgación de las leyes y el examen del cargo

El problema jurídico planteado se concreta al cargo, según el cual en el artículo 29 acusado de la ley 335 de 1996, se afirmó que esta rige a partir de su sanción y promulgación, cuando según la Constitución son dos momentos distintos.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 157 de la Carta Política, ningún proyecto será ley sin el lleno de los siguientes requisitos:

- “1. Haber sido publicado oficialmente por el Congreso, antes de darle curso en la comisión respectiva.
2. Haber sido aprobado en primer debate en la correspondiente comisión permanente de cada cámara (...).
3. Haber sido aprobado en cada cámara en segundo debate.
4. Haber obtenido la sanción del Gobierno”.

En cuanto a este último numeral, agrega el artículo 165 superior que “aprobado un proyecto de ley por ambas cámaras, pasará al Gobierno para su sanción. Si éste no lo objetare,

dispondrá que se promulgue como ley”. Adicionalmente, el artículo 168 del mismo estatuto establece que “si el Presidente no cumpliere el deber de sancionar las leyes (...), las sancionará y promulgará el presidente del Congreso”.

De conformidad con los preceptos anteriores, hay que distinguir claramente entre dos momentos: el primero que pone fin al proceso de formación de las leyes, cual es el de la sanción gubernamental, y el segundo, la promulgación de la misma. Así entonces, la expedición de la ley hace relación a la formación del contenido, mientras que la promulgación se refiere a la publicación de dicho contenido.

Ahora bien, según el artículo 52 de la Ley 4a. de 1913 -Código de Régimen Político y Municipal-, “la ley no obliga sino en virtud de su promulgación, y su observancia principia dos meses después de promulgada”. Y agrega, que 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”.

Se exceptúa de dicha regla, “cuando la ley fije el día en que deba principiar a regir, o autorice al Gobierno para fijarlo, en cuyo caso comenzará a regir la ley el día señalado” (artículo 53 numeral 1 ibídem).

Respecto a la diferenciación entre la sanción y promulgación de las leyes, esta Corporación en sentencia No. C-084 de 1996 expresó:

“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. Así 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.

....

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)¹. Dicha función le corresponde ejecutarla al Gobierno, después de efectuada la sanción². Tal regla es complemento de la que prescribe que la ignorancia de la ley no excusa su incumplimiento,³ puesto que sólo con la publicación oficial de las normas se justifica la ficción de que éstas han sido conocidas por los asociados,⁴ 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”.

De lo anterior se desprende que por mandato constitucional, es al legislador a quien corresponde decidir el momento en el que la ley ha de empezar a regir, cuya potestad puede ejercer, expidiendo una ley especial en la que regule en forma genérica este asunto (siempre y cuando el mismo legislador no hubiera señalado en el texto de la ley respectiva la fecha de vigencia), o incluyendo en la misma un precepto donde expresamente señale la fecha en que ésta comienza a regir. De ahí que la 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.

Por lo tanto, como se anotó con anterioridad, 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.

En relación con la atribución en cabeza del legislador para decidir el momento en el que la ley debe entrar a regir, esta Corporación en sentencia No. C-084 de 1996 expresó:

“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,⁵ se incluya la relativa al señalamiento del momento a partir del cual dicha normatividad 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”.

Ahora bien, en el asunto sub examine, el precepto acusado no desconoce el ordenamiento constitucional, ya que como se ha dejado expuesto, corresponde por atribución expresa al legislador determinar la fecha de entrada en vigencia de la ley, por lo que puede señalar que sea a partir de su sanción, de su promulgación, de su sanción y promulgación o de una fecha determinada.

Por lo tanto, bien puede ocurrir que el legislador disponga, como lo hizo en la ley 335 de 1996, que ésta comienza a regir a partir de su sanción y promulgación, en cuyo caso, una vez cumplidas las dos formalidades, la ley se entenderá que empieza a surtir efectos, pues la

norma expresamente indica que “la ley regirá a partir de la fecha de su sanción y promulgación”.

En efecto, mientras la ley no haya satisfecho los dos requisitos de sanción y ulterior publicación, los cuales no tienen ni pueden cumplirse, ni satisfacerse simultáneamente, pues para que haya promulgación del texto de la ley en el respectivo diario oficial se requiere de la sanción gubernamental, aquella entrará a regir.

En síntesis, la entrada en vigencia de la ley 335 ibídem se producirá cuando ésta haya sido sancionada y luego promulgada, como resultado de la decisión discrecionalmente adoptada por el legislador, único órgano competente para determinarlo. Por lo tanto, si así lo dispuso el legislador en uso de sus facultades constitucionales y legales, no se quebranta el ordenamiento superior, ya que se trata del ejercicio y desarrollo de una atribución propia del Congreso.

En este orden de ideas, cabe agregar que en el mismo sentido se pronunció el señor Procurador General de la Nación, para quien la sanción y la promulgación se perfeccionan en dos momentos diferentes y al disponer la ley en cuestión que se requiere de la ocurrencia de ambos eventos para que entre en vigencia, indefectiblemente sólo hasta que se satisfagan ambos presupuestos comenzará ésta a regir. En consecuencia, habiendo establecido la Ley 335 de 1996 que además de la sanción se requería de la promulgación para que ella entrara a regir, se dio cabal cumplimiento al principio general sobre la vigencia de la ley, es decir, su promulgación, la cual se cumplió debidamente según publicación que se hizo en el Diario Oficial No. 42.946 de 24 de diciembre de 1996.

En razón a lo anterior, se declarará la exequibilidad del precepto acusado, como así se dispondrá en la parte resolutive de esta providencia.

VI. DECISION

En razón a lo expuesto, cumplidos como están los trámites previstos en el Decreto 2067 de 1991, la Sala Plena de la Corte Constitucional obrando en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

R E S U E L V E :

Declarar EXEQUIBLE el artículo 29 de la Ley 335 de 1996.

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

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Presidente

JORGE ARANGO MEJIA

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

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

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

3 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).

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

5ALVAREZ GARDIOL, Ariel. Introducción a una Teoría General del Derecho. Editorial Astrea, Buenos Aires, 1986. Pág. 107.