Sentencia C-802/06

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL EN LEY ESTATUTARIA-No configuración en cargo relativo a existencia de vicio en sanción de ley acusada

Por tratarse de un cargo relacionado con la supuesta existencia de un vicio surgido al momento de la sanción de la ley acusada, el cargo no está cobijado por el fenómeno de la cosa juzgada constitucional que acompaña por regla general el control automático e integral que realiza esta Corporación sobre los proyectos de leyes estatutarias. Al no haber transcurrido además, el término de caducidad de la acción pública por razones de forma, la Corte Constitucional admitió la demanda de la referencia, por cumplirse los requisitos establecidos en el Decreto 2067 de 1991.

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE LEY ESTATUTARIA-Características

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE LEY ESTATUTARIA-Vicios de inconstitucionalidad sobreviviente

PRINCIPIO DE PUBLICIDAD-Importancia en la actuación de las autoridades públicas/PRINCIPIO DE PUBLICIDAD-Competencia del Legislador para la regulación

El principio de publicidad es una garantía constitucional que da seguridad a las relaciones jurídicas; facilita el control ciudadano de las decisiones de las autoridades; permite el ejercicio de varios derechos fundamentales y contribuye de manera esencial al adecuado desarrollo y realización de los fines del Estado. La materialización de este principio compete primordialmente al legislador, – salvo en los casos en que la Carta consagra exigencias puntuales respecto de la publicidad de ciertos actos-, por lo que es al Congreso a quien corresponde en principio establecer o diseñar los mecanismos que considere pertinentes para lograr la adecuada publicación de las decisiones de las autoridades.

DECRETO DE DELEGACION DE FUNCIONES PRESIDENCIALES-Competencia del Consejo de Estado para estudiar legalidad

PRESIDENTE DE LA REPUBLICA-Delegación de funciones

DELEGACION DE FUNCIONES ADMINISTRATIVAS Y DE FUNCIONES CONSTITUCIONALES PRESIDENCIALES-Distinción

El artículo 196 de la Carta efectivamente consagra una situación especial de delegación de funciones presidenciales, que no puede confundirse con las condiciones generales establecidas por el artículo 211 de la Constitución. De hecho, los artículos 196, 211 y 209 de la Carta difieren entre sí, porque el primero consagra un régimen eminentemente constitucional que establece unas condiciones de delegación específicas en materia de funciones presidenciales, cuando se dan las circunstancias de tiempo, modo y lugar previstas en la Carta. El segundo, fija el régimen general de delegación de funciones administrativas, que deja al legislador la regulación de tal delegación, siempre que la naturaleza de tales funciones lo permita (Ley 489 de 1998); y finalmente, el último, determina el marco general que rige la función administrativa, que naturalmente incluye a la delegación como un instrumento de gestión y organización en materia de administración pública.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

DELEGACION DE FUNCIONES CONSTITUCIONALES PRESIDENCIALES-Requisitos

SANCION DE LEY POR MINISTRO DELEGATARIO-Procedencia

Aunque la Carta no establece un listado taxativo y diferenciado de las funciones que ejerce el Presidente como Jefe de Estado, Jefe de Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa, lo cierto es que esta Corporación ha sostenido que la “pertenencia de la sanción de las leyes a los actos de gobierno es una afirmación que encuentra justificación suficiente en la interpretación de los artículos 157-4 y 200-1 de la Constitución, (…) que de manera consistente adscriben al Gobierno la función de sancionar las leyes”. Bajo esta perspectiva, la sanción presidencial en tanto acto del gobierno, podía ser objeto de delegación en los términos del inciso 4º del artículo 196 C.P.

DECRETO DE DELEGACION DE FUNCIONES PRESIDENCIALES-Régimen legal de publicidad

En lo que respecta exclusivamente al régimen de publicidad aplicable al Decreto de delegación de funciones expedido conforme con el artículo 196 de la Carta, – sobre el que recae de manera restrictiva esta providencia en atención a su especificidad y que no se extiende a otro tipo de decretos presidenciales -, es importante subrayar que el régimen de publicidad de los “decretos y resoluciones ejecutivas expedidas por el gobierno nacional” en

estas circunstancias, exige que tales actos sean publicados en el Diario Oficial de acuerdo con la Ley 489 de 1998. Así, al margen de cualquier discusión sobre la naturaleza del acto – es decir si es de carácter general o particular – y de su legalidad, dado que tal análisis compete primordialmente a la jurisdicción contencioso administrativa, lo cierto es que el decreto de delegación de funciones en el Ministro Delegatario, es un decreto expedido por el Presidente de la República que tiene una trascendencia nacional en la medida en que las facultades objeto de delegación son atribuciones del orden nacional del más alto nivel, -funciones presidenciales-, que resultan ser del interés de todos los colombianos, a quienes concierne saber qué funcionario puede realizar transitoriamente funciones confiadas expresamente al Primer Mandatario, en qué calidad y en qué condiciones. De tal forma que el decreto de delegación de funciones se rige en cuanto a su publicidad por la Ley 489 de 1998.

DECRETO DE DELEGACION DE FUNCIONES PRESIDENCIALES-Vigencia y oponibilidad/DELEGACION DE FUNCIONES CONSTITUCIONALES PRESIDENCIALES-Publicación y ejercicio de las funciones delegadas en una misma fecha, no desvirtúa el principio de publicidad

No comparte la Corte las apreciaciones del actor respecto a lo que él denomina el “trámite” de publicidad, esto es, la exigencia de un transcurso de 24 horas desde la fecha de inserción del decreto en el Diario Oficial, para que se entienda realizada de manera efectiva la publicación. El parágrafo del artículo 119 de la ley 489 de 1999, no hace alusión alguna a lapsos específicos de tiempo o precisiones adicionales que permitan concluir que la vigencia y oponibilidad del decreto de delegación de funciones presidenciales del artículo 196 de la Carta, solo empieza en una fecha diversa a la de su publicación. De allí que, si la publicación del decreto se entiende realizada el día de su inserción en el Diario Oficial, y con ello se cumple el requisito de vigencia y oponibilidad del decreto de delegación en los términos fijados por el legislador para el efecto, no encuentra la Corte óbice para que se puedan ejercer el mismo día las funciones delegadas al Ministro Delegatario, conforme a la expresa determinación del artículo 119 de la Ley 489 de 1998.

LEY ESTATUTARIA DE GARANTIAS ELECTORALES-Sanción por Ministro Delegatario/SANCION DE LEY POR MINISTRO DELEGATARIO-Sanción el mismo día en que fue publicado decreto de delegación

El Ministro Delegatario podía ejercer las funciones que legítimamente le habían sido asignadas conforme al artículo 196 de la Constitución en la fecha en que se cumplieron los requisitos legales y constitucionales de vigencia y oponibilidad del acto, esto es el 24 de noviembre de 2005. Esta conclusión se compadece además con los principios de economía, publicidad, celeridad y eficacia que deben regir la función administrativa y con las

prescripciones legales enunciadas. De no ser así, se podría llegar al absurdo de privar al país del ejercicio de funciones presidenciales por un día en caso de urgencia, cuando el Primer Mandatario se deba ausentar por 24 horas. Con la publicación del Decreto 4241 de 2005, que se dio en el Diario Oficial No 46.102 del día 24 de noviembre de 2005, se surtió ese mismo día el requisito de vigencia y oponibilidad de dicho decreto presidencial, lo cual habilitó al Ministro Delegatario para sancionar en esa misma fecha, la que es hoy la Ley 996 de 2005. Por ende, para efectos del control constitucional de la Ley 996 de 2005, esta Corporación concluye que el ejercicio de las facultades delegadas se realizó con competencia, por parte del Ministro Delegatario.

Referencia: expediente D-6158

Actor: Pablo Julio Cáceres Corrales

Demanda de inconstitucionalidad contra la ley 996 de 2005 "Por medio de la cual se reglamenta la elección de Presidente de la República de conformidad con el artículo 152 literal f) de la Constitución Política de Colombia, y de acuerdo con lo establecido en el Acto legislativo 02 de 2004, y se dictan otras disposiciones".

Magistrado Ponente:

Dr. Manuel José Cepeda Espinosa

Bogotá, D.C., veintisiete (27) de septiembre de dos mil seis (2006)

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

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

El ciudadano Pablo Julio Cáceres Corrales, en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, demanda la Ley 996 de 2005 “Por medio de la cual se reglamenta la elección de Presidente de la República de conformidad con el artículo 152 literal f) de la Constitución Política y de acuerdo con lo establecido en el Acto Legislativo 02 de 2004, y se dictan otras disposiciones”, por considerar que tal norma adolece de vicios de forma, generados presuntamente en la sanción de la disposición acusada.

Surtidos los trámites constitucionales y legales propios de los procesos de constitucionalidad, la Corte Constitucional procede a decidir acerca de la demanda de la referencia.

I. NORMAS DEMANDADAS

A continuación se transcribe el texto total de la norma acusada:

LEY 996 DE 2005

(Noviembre 24)

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

Por medio de la cual se reglamenta la elección de Presidente de la República, de conformidad con el artículo 152 literal f) de la Constitución Política de Colombia, y de acuerdo con lo establecido en el Acto Legislativo 02 de 2004, y se dictan otras disposiciones.

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

TITULO I.

DISPOSICIONES GENERALES.

ARTÍCULO 1o. OBJETO DE LA LEY. La presente ley tiene como propósito definir el marco legal dentro del cual debe desarrollarse el debate electoral a la Presidencia de la República, o cuando el Presidente de la República en ejercicio aspire a la reelección, o el Vicepresidente de la República aspire a la elección presidencial, garantizando la igualdad de condiciones para los candidatos que reúnan los requisitos de ley. Igualmente se reglamenta la Participación en política de los servidores públicos y las garantías a la oposición.

ARTÍCULO 2º. CAMPAÑA PRESIDENCIAL. Se entiende por campaña presidencial el conjunto de actividades realizadas con el propósito de divulgar el proyecto político y obtener apoyo electoral a favor de alguno de los candidatos.

La campaña presidencial tendrá una duración de cuatro (4) meses contados con anterioridad a la fecha de las elecciones de la primera vuelta, más el término establecido para la realización de la segunda vuelta, si fuere el caso.

ARTÍCULO 3o. ACTIVIDADES DE LA CAMPAÑA PRESIDENCIAL. Se entiende por actividades de campaña presidencial, la promoción política y la propaganda electoral a favor de un candidato a la Presidencia de la República. La promoción política hace referencia a la divulgación de la propuesta de gobierno o proyecto político del candidato. La propaganda electoral es el conjunto de actividades políticas realizadas con la finalidad directa de convocar a los electores a votar en favor de un candidato.

ARTÍCULO 4o. LEGISLACIÓN ESPECIAL. El Presidente o el Vicepresidente de la República que manifiesten su interés de participar en la campaña presidencial o se inscriban como candidatos en la elección presidencial, estarán sujetos a las condiciones que para estos efectos consagra la Constitución Política y la presente ley de manera explícita para ellos, en razón a su doble condición de funcionarios públicos y candidatos.

TITULO II.

REGLAMENTACION ESPECIAL DE LA CAMPAÑA PRESIDENCIAL.

CAPITULO I.

SELECCIÓN DE CANDIDATOS.

ARTÍCULO 5o. SELECCIÓN DE CANDIDATOS A LA PRESIDENCIA POR PARTE DE LOS PARTIDOS, MOVIMIENTOS POLÍTICOS O ALIANZAS. El Consejo Nacional Electoral dispondrá lo pertinente para que todos los partidos, movimientos políticos o alianzas que deseen realizar consultas populares para la escogencia de su candidato, las adelanten en todo el territorio nacional.

El proceso de selección de los candidatos corresponde a la autonomía interna de los partidos y movimientos políticos, quienes podrán decidir en todo momento en su convención, congreso o asamblea general si este proceso se adelanta mediante consulta popular u otro mecanismo democrático de selección interna.

ARTÍCULO 6o. PARTICIPACIÓN DEL PRESIDENTE Y EL VICEPRESIDENTE EN LOS MECANISMOS DE SELECCIÓN DE CANDIDATOS DE LOS PARTIDOS O MOVIMIENTOS POLÍTICOS. El Presidente y el Vicepresidente de la República cuando aspiren a la elección presidencial, podrán participar en los mecanismos de selección de candidatos de los partidos o movimientos políticos.

Cuando el Presidente o el Vicepresidente, respectivamente, se sometan a consultas populares, asambleas, congresos o convenciones de partidos o movimientos políticos, podrán realizar proselitismo político para dicha elección durante el (1) mes anterior a la realización del evento, si así lo decide. Durante el período de campaña, el Presidente o el Vicepresidente, respectivamente, quedará sujeto a las regulaciones que contempla la presente ley para los períodos de campaña presidencial.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

CAPITULO II.

INSCRIPCIÓN DE CANDIDATURAS.

ARTÍCULO 7. DERECHO DE INSCRIPCIÓN DE CANDIDATOS A LA PRESIDENCIA DE LA

REPÚBLICA. Los partidos y movimientos políticos con personería jurídica, podrán inscribir, individualmente o en alianzas, candidato a la Presidencia de la República. La inscripción deberá ser avalada para los mismos efectos, por el respectivo representante legal del partido o movimiento.

Los movimientos sociales o grupos significativos de ciudadanos tendrán derecho a inscribir candidato a la Presidencia de la República. Para estos efectos, dichos movimientos y grupos acreditarán ante la Registraduría Nacional del Estado Civil, un número de firmas equivalente al tres por ciento (3%) del número total de votos válidos depositados en las anteriores elecciones a la Presidencia de la República.

Estas firmas deberán acreditarse ante la Registraduría General del Estado Civil por lo menos treinta (30) días antes de iniciar el período de inscripción de candidatos a la Presidencia de la República. Esta entidad deberá certificar el número de firmas requerido ocho (8) días antes de iniciarse el citado período de inscripción de candidatos.

ARTÍCULO 8o. PERÍODO DE INSCRIPCIÓN A LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. La inscripción de los candidatos a la Presidencia de la República con su fórmula vicepresidencial se iniciará con cuatro (4) meses de anterioridad a la fecha de votación de la primera vuelta de la elección presidencial y, se podrá adelantar durante los treinta (30) días siguientes.

Las inscripciones podrán modificarse dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la fecha de cierre de la inscripción.

Parágrafo. La Registraduría Nacional del Estado Civil reglamentará la materia.

ARTÍCULO 9o. DECLARACIÓN DEL PRESIDENTE QUE ASPIRA SER CANDIDATO A LA ELECCIÓN PRESIDENCIAL. El Presidente o el Vicepresidente de la República que aspiren a la elección presidencial, de conformidad con las calidades establecidas en la Constitución Política, deberán declarar públicamente y por escrito su interés de presentarse como candidatos, seis (6) meses antes de la votación en primera vuelta. Copia del escrito deberá depositarse en la Registraduría Nacional del Estado Civil.

CAPITULO III.

ACCESO A LA FINANCIACIÓN ESTATAL PREVIA.

ARTÍCULO 10. CONDICIONES DE LEY. Los candidatos inscritos a la Presidencia de la República que cumplan los siguientes requisitos, podrán acceder a financiación estatal previa a la fecha de las elecciones:

1. Haber sido inscrito por un partido o movimiento político con personería jurídica, o alianza de estos, que hayan obtenido el cuatro por ciento (4%) de los votos de Senado o un porcentaje igual de los votos de la Cámara de Representantes sumados nacionalmente, en la elección al Congreso de la República realizada con anterioridad a la fecha de inscripción de candidatos a la Presidencia de la República. Ello debe ser certificado por el Consejo Nacional Electoral en los ocho (8) días siguientes a la realización de las elecciones para el Congreso, de acuerdo con el conteo de votos realizado el día de elecciones.

2. Ser inscrito por un movimiento social o grupo significativo de ciudadanos respaldado por un número de firmas válidas equivalentes al tres por ciento (3%) del número total de votos depositados en las anteriores elecciones a la Presidencia de la República, certificadas por la Registraduría Nacional del Estado Civil.

La financiación estatal de los candidatos que no reúnan estos requisitos, se realizará exclusivamente a través de la reposición de votos.

Parágrafo. La financiación estatal previa está compuesta por un anticipo del Estado, que comprende una parte para la financiación de la propaganda electoral y otra para la financiación de otros gastos de campaña, tal y como se reglamenta en la presente ley.

CAPITULO IV.

FINANCIACIÓN DE LAS CAMPAÑAS PRESIDENCIALES FINANCIACIÓN ESTATAL.

ARTÍCULO 11. FINANCIACIÓN PREPONDERANTEMENTE ESTATAL DE LAS CAMPAÑAS PRESIDENCIALES. El Estado financiará preponderantemente las campañas presidenciales de los partidos y movimientos políticos, lo mismo que las de los movimientos sociales y grupos significativos de ciudadanos que inscriban candidatos a la Presidencia de la República, y reúnan los requisitos de ley:

a) Los candidatos que reúnan los requisitos de ley para acceder a los beneficios de la financiación estatal previa, tendrán derecho a:

– Recibir, en primera vuelta, a título de anticipo aportes estatales igualitarios equivalentes a cuatro mil ochenta millones de pesos ($4.080.000.000). De estos aportes, dos mil ochocientos millones de pesos ($2.800.000.000) serán destinados a la financiación de la propaganda política de las campañas presidenciales, los restantes mil doscientos ochenta millones de pesos ($1.280.000.000) serán para otros gastos de campaña.

Los recursos para la propaganda política los entregará el Ministerio de Hacienda y Crédito Público a las Campañas Presidenciales de los candidatos a los que se refiere el presente literal, al igual que los recursos para los otros gastos de campaña, dentro de los diez (10) días siguientes a la certificación expedida por el Consejo Nacional Electoral que establece el lleno de los requisitos previstos en el artículo anterior y la aceptación de la póliza o garantía correspondiente.

– Los candidatos que accedan a la segunda vuelta, si la hubiere, recibirán como anticipo aportes estatales igualitarios, equivalentes a dos mil cuatrocientos cincuenta millones de pesos ($2.450.000.000), los cuales se destinarán a la financiación de la propaganda política en un cincuenta por ciento (50%) y el saldo en otros gastos de campaña, que se entregarán diez (10) días después del día de las elecciones de primera vuelta.

– Recibir vía reposición de votos una suma equivalente al número de votos válidos depositados multiplicado por mil setecientos cinco pesos por voto ($1.705). Ningún candidato podrá recibir suma superior al monto de lo efectivamente gastado y aprobado por el Consejo Nacional Electoral, menos los aportes del sector privado y el anticipo dado por el Estado, en caso de que hubiera tenido acceso a él. Igualmente, en la segunda vuelta, si la hubiere, los candidatos recibirán una suma equivalente a ochocientos cincuenta y dos pesos ($852) por votos válidos depositados. Tanto en la primera como en la segunda vuelta no se podrán exceder los topes de las campañas, establecidos en la presente ley.

Para tener derecho a la reposición de votos los candidatos deberán obtener en la elección para Presidente de la República, al menos una votación igual o superior al cuatro por ciento (4%) de los votos válidos depositados. Quien no consiga este porcentaje mínimo, no tendrá derecho a la financiación estatal de la campaña por el sistema de reposición de votos, y deberá devolver el monto de la financiación estatal previa en su totalidad. Estos montos de recursos, serán asegurados mediante póliza o garantía a favor del Estado, expedida por una entidad financiera privada, o en su defecto el partido que avale al candidato podrá pignorar los recursos ciertos para la financiación que le corresponda en los años subsiguientes, como garantía por el monto recibido, siempre y cuando con ellas cancele las obligaciones contraídas. En el caso de que el candidato haya sido inscrito por movimientos sociales o

grupos significativos de ciudadanos, la garantía o póliza deberá ser respalda por los promotores del grupo hasta por el monto que se deba devolver;

b) La financiación de las campañas de los candidatos que no cumplan con los requisitos establecidos en el artículo diez (10) de esta ley para acceder a la financiación estatal previa de las campañas presidenciales, se regirá por las siguientes reglas:

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

2. El valor de la reposición por voto válido será de tres mil cuatrocientos setenta y ocho pesos ($3.478).

3. Los partidos o movimientos políticos, movimientos sociales y grupos significativos de ciudadanos que hayan inscrito candidato a la Presidencia de la República, y en cuya votación no logren por lo menos el cuatro por ciento (4%) del total de los votos válidos, no tendrán derecho a la reposición de gastos de campaña por voto.

PARÁGRAFO 1o. Los candidatos que reúnan los requisitos de ley para acceder a los beneficios de la financiación estatal previa, también podrán solicitar un monto adicional al anticipo de hasta el diez por ciento (10%) del tope establecido para la campaña presidencial, para utilizarlos en propaganda electoral en radio, prensa escrita o televisión, los cuales estarán garantizados a satisfacción del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y regulados bajo los mismos parámetros establecidos para el anticipo destinado a otros gastos de campaña.

PARÁGRAFO 2o. El candidato presidencial que haya accedido a la financiación estatal previa y retire su nombre o desista de su candidatura antes de las elecciones en primera vuelta, deberá devolver la totalidad de los recursos recibidos de parte del Estado, dentro de los quince (15) días siguientes a su retiro. De no ser así, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y la Registraduría Nacional del Estado Civil, procederán judicialmente contra el candidato, su campaña presidencial, el Gerente de su campaña, los integrantes del Comité Financiero de su campaña y los Partidos o Movimientos Políticos que lo hayan inscrito.

ARTÍCULO 12. TOPES DE CAMPAÑA. El tope de gastos de las campañas presidenciales del año 2006 será de diez mil millones de pesos ($10.000.000.000) para la primera vuelta. Para la segunda vuelta presidencial, si la hubiere, el tope será de seis mil millones de pesos

($6.000.000.000). El monto fijado como tope de campaña comprende la sumatoria, tanto de los recursos aportados por el Estado, como los aportados por los particulares.

Los candidatos que no cumplan con los requisitos para acceder a la financiación estatal previa de la campaña presidencial y que no alcancen el número de votos necesarios para acceder a la reposición de votos por parte del Estado, financiarán sus campañas en un ciento por ciento (100%) con aportes o donaciones de particulares.

ARTÍCULO 13. Los valores señalados en pesos en la presente ley, se reajustarán anualmente de acuerdo con el aumento del índice de precios al consumidor certificado por el departamento administrativo nacional de estadística, Dane.

ARTÍCULO 14. MONTO MÁXIMO DE LAS CONTRIBUCIONES O DONACIONES POR PARTE DE PARTICULARES. El veinte por ciento (20%) del tope de los gastos de las campañas presidenciales podrá ser financiado por personas naturales; sin embargo, las campañas presidenciales no podrán recibir aportes o donaciones individuales de personas naturales sino hasta el dos por ciento (2%) del monto fijado como tope de la campaña.

Los aportes de los candidatos y sus familiares hasta el cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil no podrán superar en conjunto el cuatro por ciento (4%) del monto fijado como tope por el Consejo Nacional Electoral.

ARTÍCULO 15. MANEJO DE LOS RECURSOS DE LAS CAMPAÑAS PRESIDENCIALES. Los recursos de las campañas presidenciales se recibirán y administrarán a través de una cuenta única y exclusiva para tal objetivo, tanto para la recepción de los aportes y donaciones, y gastos de reposición del Estado, como para los gastos de la misma campaña presidencial. Esta estará exenta del impuesto a las transacciones bancarias. La Superintendencia Bancaria establecerá un régimen especial de control y vigilancia que garantice la transparencia de los movimientos de dichas cuentas.

PARÁGRAFO. Las campañas presidenciales podrán acordar con la entidad financiera que seleccionen para abrir la citada cuenta, la apertura de las subcuentas que consideren necesarias para organizar la distribución o gasto de los recursos en las distintas áreas de trabajo en las que esté organizada la campaña presidencial.

ARTÍCULO 16. GERENTE DE CAMPAÑA. El candidato presidencial deberá designar un gerente de campaña, encargado de administrar todos los recursos de la campaña. El gerente de

campaña será el responsable de todas las actividades propias de la financiación de la campaña política, y los gastos de la misma. El gerente de campaña deberá ser designado dentro de los tres (3) días siguientes a la inscripción de la candidatura presidencial, mediante declaración juramentada del candidato, que deberá registrarse en el mismo término ante el Consejo Nacional Electoral.

El gerente de campaña será el representante oficial de la campaña presidencial ante el Consejo Nacional Electoral para todos los efectos relacionados con la financiación de la campaña política y la posterior presentación de informes, cuentas y reposición de los gastos de la campaña. El gerente podrá designar unos subgerentes en cada departamento o municipio, según lo considere. Estos serán sus delegados para la respectiva entidad territorial. Ningún servidor público o ciudadano extranjero podrá ser designado como gerente de campaña.

ARTÍCULO 17. LIBROS DE CONTABILIDAD Y SOPORTES. Los responsables de la rendición de cuentas de la respectiva campaña deberán llevar el libro mayor de balances, el diario columnario y al menos un libro auxiliar, los cuales serán registrados ante la Organización Electoral al momento de la inscripción de los candidatos. Igualmente llevarán una lista de las contribuciones, donaciones y créditos, con la identificación, dirección y teléfono, de las personas naturales que realizaron la contribución o donación.

Esta documentación podrá ser revisada por el Consejo Nacional Electoral para verificar el cumplimiento de las normas sobre financiación de las campañas.

ARTÍCULO 18. SISTEMA DE AUDITORÍA. Con el objeto de garantizar el adecuado control interno en el manejo de los ingresos y gastos de la campaña presidencial, los partidos, movimientos políticos con personería jurídica, movimientos sociales y grupos significativos de ciudadanos, que inscriban candidatos, crearán y acreditarán ante el Consejo Nacional Electoral un sistema de auditoría interna como condición para iniciar la recepción de los aportes y contribuciones de los particulares y/o de recibir los recursos de financiación estatal.

El auditor será solidariamente responsable del manejo que se haga de los ingresos y gastos de la campaña, así como de los recursos de financiación estatal, si no informa al Consejo Nacional Electoral sobre las irregularidades que se cometan.

El Consejo Nacional Electoral, por conducto del Fondo de Financiación de partidos y

campañas electorales, tendrá a su cargo la realización de la auditoría externa sobre los recursos de financiación de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica y de las campañas electorales, de que trata el artículo 49 de la Ley 130 de 1994.

Dicho sistema deberá garantizar una cobertura nacional y será contratado con cargo al porcentaje del monto global de las apropiaciones presupuestales destinadas a la financiación estatal, que fije el Consejo Nacional Electoral. El valor del contrato se determinará hasta por una suma máxima equivalente a dicho porcentaje y el pago se hará con base en las cuentas o informes efectivamente auditados. El objeto del contrato deberá comenzar a ejecutarse desde el inicio de la campaña electoral, conforme al término definido en esta ley.

El sistema de auditoría externa será reglamentado por el Consejo Nacional Electoral.

ARTÍCULO 19. RESPONSABLES DE LA RENDICIÓN DE CUENTAS. El gerente de campaña será el responsable de la rendición pública de informes de cuentas de las campañas en las que participen. El candidato presidencial, el gerente, el tesorero y el auditor de las campañas, responderán solidariamente por la oportuna presentación de los informes contables y por el debido cumplimiento del régimen de financiación de campañas. Cualquier modificación en la designación del gerente, el tesorero o el auditor de las campañas será informada a la autoridad electoral.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

ARTÍCULO 21. VIGILANCIA DE LA CAMPAÑA Y SANCIONES. El Consejo Nacional Electoral podrá adelantar en todo momento, auditorias o revisorías sobre los ingresos y gastos de la financiación de las campañas. Con base en dichos monitoreos o a solicitud de parte, podrá iniciar investigaciones sobre el estricto cumplimiento de las normas sobre financiación aquí estipuladas. De comprobarse irregularidades en el financiamiento se impondrán sanciones de acuerdo con la valoración que hagan de las faltas, en el siguiente orden:

1. Multas entre el uno por ciento (1%) y el diez por ciento (10%) de los recursos desembolsados por parte del Estado para la respectiva campaña.

2. Congelación de los giros respectivos.

3. En caso de sobrepasar el tope de recursos permitidos, bien por recibir donaciones privadas mayores a las autorizadas, o por superar los topes de gastos, se podrá imponer la devolución parcial o total de los recursos entregados.

4. En el caso del ganador de las elecciones presidenciales, el Congreso podrá decretar la pérdida del cargo según el procedimiento contemplado para las investigaciones y juicios por indignidad política.

PARÁGRAFO. La denuncia por violación de los topes de campaña deberá ser presentada dentro de los treinta (30) días siguientes a la fecha de la elección presidencial.

CAPITULO V

ACCESO A MEDIOS DE COMUNICACIÓN SOCIAL.

ARTÍCULO 22. ACCESO EQUITATIVO A ESPACIOS EN LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN SOCIAL QUE USAN EL ESPECTRO ELECTROMAGNÉTICO. En el período comprendido entre los sesenta (60) días anteriores a la elección presidencial y ocho (8) días antes a la misma, el Estado hará uso durante un (1) mes del Espectro Electromagnético destinado a los concesionarios y operadores privados de radio y televisión en un espacio diario de dos (2) minutos en televisión en horario «triple A» y cuatro (4) minutos diarios en radio en el horario de mayor audiencia, para que los candidatos divulguen sus tesis y programas de gobierno. El Consejo Nacional Electoral determinará por sorteo la distribución de estos espacios entre los distintos candidatos, durante los días hábiles de la semana. Estos programas se emitirán hasta ocho días antes de la fecha de votación.

Los costos de producción de estos programas, serán asumidos respectivamente por cada una de las campañas presidenciales.

PARÁGRAFO. En el caso del servicio de televisión, la Comisión Nacional de Televisión reservará dichos espacios, previo concepto del Consejo Nacional Electoral. En el caso del servicio de radiodifusión, dicha reserva deberá ser hecha por el Ministerio de Comunicaciones, en los mismos términos.

ARTÍCULO 23. ACCESO AL CANAL INSTITUCIONAL Y LA RADIODIFUSORA NACIONAL. Durante el período de campaña presidencial, los partidos y movimientos políticos con personería

jurídica, mantendrán el acceso a los medios de comunicación social en los términos de la ley de partidos y movimientos políticos. Tendrán los mismos derechos de estos, los movimientos sociales y los grupos significativos de ciudadanos que inscriban candidato a la Presidencia de la República en los términos de la presente ley.

Además de los programas de televisión del Canal Institucional previstos en la ley, durante la campaña presidencial los partidos o movimientos políticos con personería jurídica, los movimientos sociales y grupos significativos de ciudadanos que inscriban candidato a la Presidencia de la República, tendrán derecho a:

1. Realizar tres (3) debates de hasta sesenta (60) minutos cada uno, por parte y a petición conjunta de todos los candidatos presidenciales o de algunos de ellos, con las reglas y sobre los temas que ellos señalen en la petición durante el período de campaña presidencial.

2. Realizar una intervención de hasta cinco (5) minutos por parte de cada candidato, dentro de la semana siguiente al inicio de la campaña presidencial, con el fin de presentar su programa de gobierno a los ciudadanos. Estas transmisiones se realizarán en enlace nacional de todos los canales de televisión y estaciones de radio, estatales.

3. Realizar una intervención de hasta diez (10) minutos por parte de cada candidato presidencial, ocho (8) días antes de las elecciones a la Presidencia de la República, con el fin de presentar a los ciudadanos sus palabras de cierre de campaña. Estas transmisiones se realizarán en enlace nacional de todos los canales de televisión y estaciones de radio, estatales.

El Consejo Nacional Electoral, de acuerdo con sus competencias, reglamentará la materia dentro de los tres (3) días siguientes al cierre de la inscripción de los candidatos a la Presidencia de la República.

ARTÍCULO 24. PROPAGANDA ELECTORAL. Cada una de las campañas presidenciales, podrán contratar sólo durante los treinta (30) días anteriores a la elección presidencial en primera vuelta, y durante el lapso entre esta y la segunda vuelta, si la hubiere, con los concesionarios y operadores privados de televisión, espacios para divulgar propaganda electoral de las respectivas campañas.

Las campañas presidenciales podrán contratar y realizar propaganda electoral en la prensa escrita y la radio, durante los tres (3) meses anteriores a la elección presidencial.

Cada campaña presidencial decidirá en qué medio de comunicación social desea pautar, teniendo como límite los topes establecidos en la presente ley.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

Las empresas que prestan el servicio de televisión por suscripción tienen prohibida la transmisión o divulgación de propaganda electoral referente a la campaña presidencial en Colombia, que sean transmitidos en los canales de televisión extranjeros.

Los concesionarios y operadores privados de radio y televisión están en la obligación de emitir propaganda política a una tarifa inferior a la mitad de la efectivamente cobrada por estos mismos espacios durante el año anterior.

Parágrafo. También podrá transmitirse divulgación política o propaganda electoral a través del servicio de televisión y radio difusión comunitaria.

ARTÍCULO 25. GARANTÍA DE EQUILIBRIO INFORMATIVO ENTRE LAS CAMPAÑAS PRESIDENCIALES. Los concesionarios y operadores privados de radio y televisión deberán garantizar el pluralismo, el equilibrio informativo y la veracidad en el manejo de la información sobre las campañas presidenciales y el proselitismo electoral. Para estos efectos, remitirán un informe semanal al Consejo Nacional Electoral de los tiempos o espacios que en dichas emisiones o publicaciones se le otorgaron a las actividades de campaña presidencial de cada candidato. El Consejo Nacional Electoral publicará dicha información y verificará que la presencia de los candidatos en dichas emisiones o publicaciones sea equitativa.

Si de estos informes el Consejo Nacional Electoral deduce que no se ha dado un trato equitativo en la información de las actividades políticas de los candidatos presidenciales, la entidad solicitará al respectivo medio de comunicación social que establezca el equilibrio informativo, y podrá acordar con el respectivo medio y la Comisión Nacional de Televisión, o el Ministerio de Comunicaciones, según sea el caso, las medidas que se requieran dentro de las setenta y dos (72) horas siguientes.

Las campañas presidenciales suministrarán diariamente material audiovisual y escrito

suficiente sobre las actividades políticas de sus candidatos a los medios de comunicación social, quienes seleccionarán libremente los aspectos que consideren valiosos para la información noticiosa.

ARTÍCULO 26. PROHIBICIONES PARA TODOS LOS CANDIDATOS A LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Ningún candidato, a título personal directa o indirectamente, desde el momento de su inscripción, podrá contratar, alquilar, producir y/o dirigir programas de género periodístico en medios de comunicación social.

ARTÍCULO 27. REGULACIONES A LAS TRANSMISIONES PRESIDENCIALES EN EL CANAL INSTITUCIONAL. No podrán ser transmitidas por el Canal Institucional del Estado la gestión del gobierno.

ARTÍCULO 28. DE LAS ENCUESTAS ELECTORALES. Toda encuesta de opinión de carácter electoral al ser publicada o difundida por cualquier medio de comunicación, tendrá que serlo en su totalidad y deberá indicar expresamente la persona natural o jurídica que la realizó y la encomendó, la fuente de su financiación, el tipo y tamaño de la muestra, el tema o temas concretos a los que se refiere, las preguntas concretas que se formularon, los candidatos por quienes se indagó, el área y la fecha o período de tiempo en que se realizó y el margen de error calculado. Sólo podrán divulgarse encuestas representativas estadísticamente, en las cuales los entrevistados sean seleccionados probabilísticamente.

Se prohíbe la realización o publicación de encuestas o sondeos la semana anterior a las elecciones a la Presidencia de la República en los medios de comunicación social nacional. También queda prohibida la divulgación en cualquier medio de comunicación de encuestas o sondeos, durante el mismo término, que difundan los medios de comunicación social internacionales.

El Consejo Nacional Electoral ejercerá especial vigilancia sobre las entidades o personas que realicen esta actividad cuando se trate de encuestas políticas, electorales o sondeos de opinión, para asegurar que las preguntas al público no sean formuladas de manera que induzcan una respuesta determinada y que las encuestas reúnan las condiciones técnicas señaladas por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística, Dane.

Las empresas que contemplen dentro de su objeto la realización de encuestas políticas o electorales, deberán estar inscritas en el Registro Nacional de Encuestadores que para este efecto llevará el Consejo Nacional Electoral cuando estén destinadas a ser publicadas.

En ningún caso se podrán realizar o publicar encuestas, sondeos o proyecciones electorales el día de los comicios.

PARÁGRAFO 1o. Cuando un medio de comunicación realice sondeos de opinión o consultas abiertas para que los ciudadanos expresen opiniones sobre preferencias electorales por medio de Internet o de llamadas telefónicas, en las que no existe un diseño técnico de muestra ni es posible calcular un margen de error, el medio deberá informar claramente a sus receptores la naturaleza y alcance de la consulta y advertir que no se trata de una encuesta técnicamente diseñada.

PARÁGRAFO 2o. La infracción a las disposiciones de este artículo será sancionada por el Consejo Nacional Electoral, con multa de quince (15) a doscientos (200) salarios mínimos legales mensuales vigentes, según la gravedad de la falta, impuesta tanto al medio de comunicación como a quien encomendó o financió la realización de la encuesta. El monto de la multa se depositará en el Fondo Nacional de Financiación de Partidos y Campañas Electorales.

PARÁGRAFO 3o. Se entiende que una encuesta tiene carácter político cuando verse sobre asuntos relacionados con el Estado o con el poder político. Una encuesta o sondeo de opinión tiene carácter electoral cuando se refiere a preferencias electorales de los ciudadanos, intenciones de voto, opiniones sobre los candidatos, las organizaciones políticas o programas de gobierno. También, en época electoral, las que versen sobre cualquier otro tema o circunstancia que pueda tener incidencia sobre el desarrollo de la contienda electoral.

CAPITULO VI.

DERECHO DE RÉPLICA.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

ARTÍCULO 29. DERECHO DE RÉPLICA. Durante el período de campaña presidencial, cuando el Presidente de la República o representantes del Gobierno Nacional, en uso de sus facultades realicen afirmaciones en medios de comunicación social del Estado, o que utilicen el espectro electromagnético, que atenten contra el buen nombre y la dignidad de los candidatos presidenciales, partidos o movimientos políticos con personería jurídica, movimientos sociales o grupos significativos de ciudadanos que hayan inscrito candidato a la Presidencia, siempre y cuando el medio de comunicación no haya dado al afectado la oportunidad de controvertir tales afirmaciones, el afectado podrá solicitar ante el Consejo Nacional Electoral el derecho a la réplica, quien resolverá la petición dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes. Para estos efectos el Consejo Nacional Electoral deberá solicitar al medio de comunicación las pruebas correspondientes y atender los principios del derecho de defensa y

el debido proceso.

En caso de ser concedida la réplica, el Consejo Nacional Electoral dispondrá que la misma se realice de manera oportuna, por lo menos en un tiempo y área de cubrimiento similar al que suscitó su ejercicio, en un medio de comunicación social que garantice su amplia difusión.

PARÁGRAFO. El medio de comunicación social del Estado, o que utilicen el espectro electromagnético que incumpla la presente disposición, estará sujeto a la imposición de las sanciones pecuniarias a que haya lugar, por parte del organismo competente, respetando las normas del debido proceso.

CAPITULO VII.

REGULACIONES ESPECIALES DURANTE LA CAMPAÑA PRESIDENCIAL.

ARTÍCULO 30. PROHIBICIONES AL PRESIDENTE DURANTE LA CAMPAÑA PRESIDENCIAL. Durante los cuatro (4) meses anteriores a la fecha de votación en primera vuelta, y hasta la realización de la segunda vuelta, si fuere el caso, el candidato que ejerce la Presidencia o la Vicepresidencia de la República no podrá:

1. Asistir a actos de inauguración de obras públicas.

2. Entregar personalmente recursos o bienes estatales, o cualquier otra suma de dinero proveniente del erario público o producto de donaciones de terceros al Gobierno Nacional.

3. Referirse a los demás candidatos o movimientos políticos en sus disertaciones o presentaciones públicas, como Jefe de Estado o de Gobierno.

4. Utilizar o incluir la imagen, símbolos o consignas de su campaña presidencial en la publicidad del Gobierno.

5. Utilizar bienes del Estado, diferentes a aquellos destinados a su seguridad personal, en actividades de su campaña presidencial.

ARTÍCULO 31. MONTO DE LA PUBLICIDAD ESTATAL. Durante la campaña presidencial, no se podrán aumentar los recursos destinados a la publicidad del Estado.

ARTÍCULO 32. VINCULACIÓN A LA NÓMINA ESTATAL. Se suspenderá cualquier forma de

vinculación que afecte la nómina estatal, en la Rama Ejecutiva del Poder Público, durante los cuatro (4) meses anteriores a la elección presidencial y hasta la realización de la segunda vuelta, si fuere el caso. Se exceptúan de la presente disposición, los casos a que se refiere el inciso segundo del artículo siguiente.

PARÁGRAFO. Para efectos de proveer el personal supernumerario que requiera la Organización Electoral, la Registraduría organizará los procesos de selección y vinculación de manera objetiva a través de concursos públicos de méritos.

ARTÍCULO 33. RESTRICCIONES A LA CONTRATACIÓN PÚBLICA. Durante los cuatro (4) meses anteriores a la elección presidencial y hasta la realización de la elección en la segunda vuelta, si fuere el caso, queda prohibida la contratación directa por parte de todos los entes del Estado.

Queda exceptuado lo referente a la defensa y seguridad del Estado, los contratos de crédito público, los requeridos para cubrir las emergencias educativas, sanitarias y desastres, así como también los utilizados para la reconstrucción de vías, puentes, carreteras, infraestructura energética y de comunicaciones, en caso de que hayan sido objeto de atentados, acciones terroristas, desastres naturales o casos de fuerza mayor, y los que deban realizar las entidades sanitarias y hospitalarias.

CAPITULO VIII.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

ARTÍCULO 34. Declarado inexequible.

ARTÍCULO 35. SEGURIDAD A LOS CANDIDATOS PRESIDENCIALES. El Gobierno Nacional dispondrá lo pertinente para que a través de la fuerza pública y los organismos de seguridad del Estado, se estructuren programas de protección y seguridad para los candidatos a la Presidencia de la República y los directivos de las campañas, si fuere el caso. Estos esquemas de protección los establecerán la Policía Nacional y el DAS, conjuntamente, con el pleno apoyo que sea requerido de las Fuerzas Militares, de conformidad con los estudios de nivel de riesgo que realicen. Semanalmente la Policía Nacional y el DAS, programarán la seguridad de los candidatos conjuntamente con las campañas, de acuerdo con la programación de recorridos y visitas que estas le anuncien.

El Ministerio del Interior y de Justicia, coordinará la implementación de estos esquemas, para lo que establecerá un mecanismo de enlace permanente con cada una de las campañas presidenciales, y recibirá los reportes de protección de los organismos de seguridad del Estado.

ARTÍCULO 36. CONDICIONES ESPECIALES. El Gobierno Nacional por iniciativa propia o a petición del Consejo Nacional Electoral o de un candidato inscrito a la Presidencia de la República, solicitará la presencia de una veeduría internacional que acompañe el proceso de elección en dichos puestos de votación, por lo menos quince (15) días antes de la fecha de los comicios.

Los puestos de votación que tendrán presencia de la veeduría internacional, serán concertados por el Consejo Nacional Electoral y los partidos, movimientos políticos, movimientos sociales, y grupos significativos de ciudadanos que hayan inscrito candidato a la Presidencia de la República.

TITULO III.

PARTICIPACION EN POLITICA DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.

ARTÍCULO 37. Declarado inexequible.

ARTÍCULO 38. PROHIBICIONES PARA LOS SERVIDORES PÚBLICOS. A los empleados del Estado les está prohibido:

1. Acosar, presionar, o determinar, en cualquier forma, a subalternos para que respalden alguna causa, campaña o controversia política.

2. Difundir propaganda electoral a favor o en contra de cualquier partido, agrupación o movimiento político, a través de publicaciones, estaciones oficiales de televisión y de radio o imprenta pública, a excepción de lo autorizado en la presente ley.

3. Favorecer con promociones, bonificaciones, o ascensos indebidos, a quienes dentro de la entidad a su cargo participan en su misma causa o campaña política, sin perjuicio de los concursos que en condiciones públicas de igualdad e imparcialidad ofrezcan tales posibilidades a los servidores públicos.

4. Ofrecer algún tipo de beneficio directo, particular, inmediato e indebido para los

ciudadanos o para las comunidades, mediante obras o actuaciones de la administración pública, con el objeto de influir en la intención de voto.

5. Aducir razones de “buen servicio” para despedir funcionarios de carrera.

La infracción de alguna de las anteriores prohibiciones constituye falta gravísima.

PARÁGRAFO. Los gobernadores, alcaldes municipales y/o distritales, secretarios, gerentes y directores de entidades descentralizadas del orden municipal, departamental o distrital, dentro de los cuatro (4) meses anteriores a las elecciones, no podrán celebrar convenios interadministrativos para la ejecución de recursos públicos, ni participar, promover y destinar recursos públicos de las entidades a su cargo, como tampoco de las que participen como miembros de sus juntas directivas, en o para reuniones de carácter proselitista.

Tampoco podrán inaugurar obras públicas o dar inicio a programas de carácter social en reuniones o eventos en los que participen candidatos a la Presidencia y Vicepresidencia de la República, el Congreso de la República, gobernaciones departamentales, asambleas departamentales, alcaldías y concejos municipales o distritales. Tampoco podrán hacerlo cuando participen voceros de los candidatos.

No podrán autorizar la utilización de inmuebles o bienes muebles de carácter público para actividades proselitistas, ni para facilitar el alojamiento, ni el transporte de electores de candidatos a cargos de elección popular. Tampoco podrán hacerlo cuando participen voceros de los candidatos.

La nómina del respectivo ente territorial o entidad no se podrá modificar dentro de los cuatro (4) meses anteriores a las elecciones a cargos de elección popular, salvo que se trate de provisión de cargos por faltas definitivas, con ocasión de muerte o renuncia irrevocable del cargo correspondiente debidamente aceptada, y en los casos de aplicación de las normas de carrera administrativa.

ARTÍCULO 39. SE PERMITE A LOS SERVIDORES PÚBLICOS. Los servidores públicos, en su respectiva jurisdicción, podrán:

1. Declarado Inexequible.

2. Inscribirse como miembros de sus partidos.

3. Declarado inexequible.

4. Declarado inexequible.

ARTÍCULO 40. SANCIONES. Incumplir con las disposiciones consagradas en este capítulo, será sancionable gradualmente de conformidad con lo establecido en la Ley 734 de 2002 y según la gravedad del hecho.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

ARTÍCULO 42. VIGENCIA. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

La Presidenta del honorable Senado de la República,

CLAUDIA BLUM DE BARBERI.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

EMILIO RAMÓN OTERO DAJUD.

El Presidente de la honorable Cámara de Representantes,

JULIO E. GALLARDO ARCHBOLD.

El Secretario General de la honorable Cámara de Representantes,

ANGELINO LIZCANO RIVERA.

REPUBLICA DE COLOMBIA – GOBIERNO NACIONAL

Publíquese y ejecútese.

Dada en Bogotá, D. C., a 24 de noviembre de 2005.

El Ministro del Interior y de Justicia de la República de Colombia, delegatario de funciones

presidenciales, conforme al Decreto número 4241 del 23 de noviembre de 2005,

SABAS PRETELT DE LA VEGA

El Ministro del Interior y de Justicia,

SABAS PRETELT DE LA VEGA.

I. LA DEMANDA

El ciudadano Pablo Julio Cáceres Corrales, considera que la Ley 996 de 2005 fue sancionada por el Ministro del Interior y de Justicia, Sabas Pretelt de la Vega, cuando el "funcionario carecía de las facultades de Ministro Delegatario, es decir, no era competente para sancionar y ordenar su promulgación". Por tal razón, estima que la ley es inconstitucional, al transgredir los artículos 189 numerales 9 y 10, y 209 de la Carta Política.

El demandante afirma que aunque el Ministro del Interior y de Justicia sancionó la Ley 996 de 2005 conforme a las facultades que le fueron delegadas por el Presidente de la República mediante el Decreto 4241 de noviembre 23 del 2005, ese decreto le confirió tales facultades al ministro sólo a partir del día siguiente de su publicación, es decir, a partir del 25 de noviembre de 2005, y no antes. Por ende, según el actor, al sancionar la Ley 996 de 2005 el mismo día de la publicación del Decreto 4241, – esto es el 24 de noviembre de 2005 -, el ministro carecía a la fecha de las facultades delegadas correspondientes, dado que el término de publicación del decreto de delegación de funciones presidenciales exige el transcurso del día completo para que se surta el requerimiento de publicidad. Como en este caso dicho término no se cumplió "totalmente" en la fecha en que se surtió la sanción presidencial, estima el demandante que la ley acusada debe ser declarada inexequible.

Argumenta el actor, que la sola expedición del decreto no confiere las facultades delegadas en cabeza del ministro, sino que se requiere su publicación, por ser éste un acto administrativo general y abstracto. Además, afirma que el "trámite de la publicación se surte durante la fecha, es decir, durante el día correspondiente", por lo que "las facultades delegadas podrán ejercerse en el día siguiente a la realización del protocolo de la publicación y no antes, puesto que ellas no se trasladan en cabeza del ministro delegatario sino cuando el decreto ha producido efectos". Por ende, conforme al artículo 52 del Código de Régimen Político y Municipal1, el demandante asevera que "la ley exige para que la publicación quede surtida cabalmente, el transcurso del día (fecha) en que se inserte el acto jurídico en el

periódico oficial”.

En consecuencia, luego de ilustrar la importancia del principio de publicidad de los actos generales y particulares de la Administración, el accionante solicita a esta Corporación que se declare inconstitucional la Ley 996 de 2005, por no haber surtido todos los requisitos constitucionales exigidos, especialmente, por haber sido sancionada por el Ministro del Interior y de Justicia el 24 de noviembre de 2005, cuando, a su juicio, éste carecía de competencia para ejercer las funciones que le habían sido delegadas por el Presidente de la República.

I. INTERVENCIONES DE AUTORIDADES.

1. Ministerio del Interior y de Justicia.

El ciudadano Luis Hernando Angarita Figueredo, en calidad de Viceministro del Interior encargado de las funciones del Ministro del Interior y de Justicia, solicita a esta Corporación que se declare constitucional la Ley 996 de 2005, por estimar que ésta se encuentra ajustada a la Carta Política.

Para el interviniente, se cumplieron todos los requisitos establecidos por el Estatuto Superior para que la figura de la delegación de funciones presidenciales se ajustara a la Constitución y la ley fuera sancionada en debida forma, teniendo en cuenta que: a) En ejercicio de la facultad consagrada en el inciso final del artículo 196 de la Carta, el Presidente expidió el 23 de noviembre de 2005 el Decreto 4241, por medio del cual se delegaron unas facultades constitucionales al Ministro del Interior y de Justicia, mientras se encontrara ausente el Presidente, del territorio nacional. b) El día 24 de noviembre de 2005 el Primer Mandatario estaba efectivamente fuera el país, en una reunión bilateral relacionada con sus competencias. c) Conforme al decreto en mención, se designó al Ministro del Interior y de Justicia como Ministro Delegatario y se le indicaron las funciones constitucionales que debía realizar, entre ellas, la que se encuentra en el numeral 9 del artículo 189 del Estatuto Superior; y d) el Decreto 4241 fue publicado en el Diario Oficial No 46.102 del día 24 de noviembre de 2005.

En opinión del Ministerio del Interior, en consecuencia, “el Decreto de Delegación fue expedido válidamente, y por tal motivo surtió sus efectos jurídicos”. Al respecto, precisa que

la publicación que se hace de tales actos en el Diario Oficial, cumple con los requisitos de publicidad y oponibilidad que exige la ley, especialmente porque el parágrafo del artículo 119 de la Ley 489 de 1998 establece que, "únicamente con la publicación que de los actos administrativos de carácter general se haga en el Diario Oficial, se cumple con el requisito de la publicidad para efectos de sus vigencia y oponibilidad". Adicionalmente, conforme con la jurisprudencia de la Corte Constitucional2 y del Consejo de Estado, para el Ministerio del Interior una cosa es la existencia y validez de los actos administrativos de carácter general, y otra su oponibilidad. Por ende, citando una decisión del Consejo de Estado3, el interviniente considera que "la publicación de los actos administrativos de carácter general como requisito para entrar a regir, solo se impone cuando se afectan derechos de los gobernados, pero no cuando contengan medidas internas para la misma administración, pues ellos pueden cumplirse sin tal requisito, siempre que lleguen por otros medios al conocimiento de sus destinatarios".

A juicio del Ministerio, en consecuencia, avalar la interpretación del demandante impediría finalmente la delegación de funciones presidenciales ante faltas temporales del Primer Mandatario, especialmente porque en la mayoría de los casos estas ausencias son tan sólo de 24 horas. Igualmente, haría gravosa la delegación de funciones ante situaciones de emergencia o contingencia, lo que afectaría a la postre el ejercicio expedito de la gestión presidencial.

Por último, sostiene el Ministerio del Interior que en la sentencia C-164 de 2000, la Corte Constitucional estudió una ley cuya sanción también la realizó el Ministro Delegatario el mismo día de la publicación del decreto de delegación de funciones, sin que esta Corporación indicara que esa situación era contraria a la Carta. Por lo tanto, con fundamento en estas razones y en las previamente expuestas, concluye que todos los actos concretos llevados a cabo por el Ministro Delegatario a partir del 24 de noviembre de 2005, fecha del traslado del Presidente de la República al exterior y de la publicación del acto administrativo de delegación, fueron efectuados por autoridad competente. De allí que solicite que se declare la exequibilidad de la norma acusada.

2. Consejo Nacional Electoral

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

Para justificar esta apreciación, la interviniente afirma que el acto de delegación de funciones cumplió con los requisitos constitucionales, a saber: a) traslado al extranjero del Presidente de la República en ejercicio de sus funciones; y b) delegación de funciones al Ministro que corresponda. Así, considera que el Decreto 4241 de 2005 publicado el 24 de noviembre de

ese año, al ser un acto particular, “creó una situación jurídica particular y concreta al Ministro del Interior, al erigirlo en Ministro Delegatario”, y surtió efectos desde su fecha de expedición, es decir, desde el 23 de noviembre de 2005. Por esta razón, estima que las calidades necesarias para que el Ministro Delegatario pudiera sancionar válidamente la ley, se dieron en esta ocasión. Sin embargo, concluye que en caso tal de que se considere como fecha de publicación aquella en que debe surtir efectos del acto, se juzgue que ello ocurrió el día 24 de noviembre de 2005, por lo que a su juicio, la ley fue sancionada conforme al Estatuto Superior.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN.

El Procurador General de la Nación, Edgardo Maya Villazón, en concepto No 4093 del 9 de mayo de 2006, solicita que se declare exequible la Ley 996 de 2005, por considerar que no existe vicio de competencia del Ministro Delegatario, en el acto de sanción de la norma acusada.

Para precisar estas consideraciones, el director del Ministerio Público inicia su análisis señalando, en primer lugar, que la Corte Constitucional es competente para conocer de la acción pública de la referencia, por las siguientes razones: a) Si bien el examen de constitucionalidad de las leyes estatutarias es integral y, por lo mismo, los efectos de la cosa juzgada previstos en el artículo 243 de la Constitución Política son aplicables hacia el futuro, la Corte Constitucional ha dicho que en aras de garantizar el derecho de acción previsto en los artículos 241-4 y 242-1 de la Carta, es posible analizar los cargos de inconstitucionalidad que los ciudadanos formulen contra una ley estatutaria, si tienen como causa hechos sobrevinientes, es decir, que el vicio acusado haya surgido después del examen efectuado por la Corte, en virtud de lo dispuesto en el numeral 8 del artículo 241 de la Carta Política. b) Como en el presente caso se acusa la totalidad de la ley debido a la existencia de un eventual vicio surgido después de proferida la sentencia C-1153 de 2005 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra), en la cual se realizó un examen integral del proyecto de ley estatutaria que reglamenta la elección del Presidente de la República, hoy Ley 996 de 2005, y en atención a que no ha operado el fenómeno jurídico de la caducidad de la acción, el Ministerio Público considera que el análisis del cargo formulado en la demanda, es procedente.

En segundo lugar, y en relación directa con las acusaciones del actor sobre la ausencia de competencia del Ministro Delegatario en la sanción de la norma, el Procurador General, al estudiar las disposiciones relacionadas con la publicación de los actos administrativos de carácter general, – entre otras los artículos 43 del Código Contencioso Administrativo; 2º de

la Ley 57 de 1985; 95 del Decreto-Ley 2150 de 1995; 119 de la Ley 489 de 1998 y el artículo 61 de la Ley 4ª de 1913 (Código de Régimen Político y Municipal) -, concluyó que los actos administrativos de carácter general para ser obligatorios respecto de todas las personas, requieren de "su publicación en el Diario Oficial y su vigencia se cuenta desde el mismo día de la publicación".

En consecuencia, a juicio del Ministerio Público, no existió vicio en la delegación de funciones por parte del Presidente de la República, pues el titular de la función se encontraba plenamente habilitado en virtud de lo dispuesto por el inciso final del artículo 196 Superior para sancionar la ley. De hecho, "al mediar un acto administrativo de contenido general, el delegatario ejerció la función delegada con fundamento en el mismo, sin que se evidencien excesos o defectos que sean objeto de reproche desde la óptica de la normativa constitucional". Igualmente, el decreto presidencial No. 4241 de 2005 por el cual se delegaron las funciones constitucionales previstas en los numerales 9 y 10 del artículo 189 de la Carta, tuvo vigencia desde el mismo día de su publicación, es decir, el 24 de noviembre de 2005 por lo que "la sanción y promulgación de la Ley 996 de 2005, en la misma fecha, se hizo en ejercicio pleno de las facultades delegadas".

Concluye entonces el Procurador, que la interpretación del actor según la cual las facultades delegadas no podían ejercerse el mismo día en que se publicó el acto de carácter general que hizo la delegación, "…resulta en extremo subjetiva y extraña al ordenamiento jurídico vigente sobre la materia". Por ende, solicita a esta Corporación que se declare la constitucionalidad de la Ley acusada, y que, en el evento de que se desestime su petición, subsidiariamente se aplique el parágrafo del artículo 241 de la Constitución con el fin de que se declare la existencia de un vicio subsanable.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia

1. En virtud de lo dispuesto por el artículo 241-4 de la Carta, el artículo 43 de la Ley 270 de 1996 y el Decreto 2067 de 1991, la Corte Constitucional es competente para decidir sobre la presente demanda.

Cuestión previa: Los hechos sobrevinientes en el examen de constitucionalidad de las leyes

estatutarias y la novedad del cargo por vicios de forma en la demanda de la referencia.

2. Tal y como lo señala el Procurador General de la Nación y lo consideró esta Corporación en el auto del seis (06) de febrero de 2006, la acusación del demandante versa sobre aparentes irregularidades surgidas con posterioridad al control constitucional realizado por la Corte Constitucional al proyecto de ley estatutaria que culminó con la expedición de la Ley 996 de 2005, de acuerdo con la sentencia C-1153 de 2005 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra).

Por tratarse de un cargo relacionado con la supuesta existencia de un vicio surgido al momento de la sanción de la ley acusada, el cargo no está cobijado por el fenómeno de la cosa juzgada constitucional que acompaña por regla general el control automático e integral que realiza esta Corporación sobre los proyectos de leyes estatutarias. Al no haber transcurrido además, el término de caducidad de la acción pública por razones de forma, la Corte Constitucional admitió la demanda de la referencia, por cumplirse los requisitos establecidos en el Decreto 2067 de 1991.

3. Debe recordarse que esta Corporación mediante la sentencia C-1153 de noviembre de 2005 citada, conoció oficiosamente del Proyecto de Ley Estatutaria N° 216/05 Senado, N° 235 Cámara, "por medio de la cual se reglamenta la elección de Presidente de la República, de conformidad con el artículo 152 literal f) de la Constitución Política de Colombia, y de acuerdo con lo establecido en el Acto Legislativo 02 de 2004, y se dictan otras disposiciones", hoy Ley 996 de 2005.

Desde la sentencia C-011 de 1994 (M.P. Alejandro Martínez Caballero), la Corte Constitucional ha sostenido reiteradamente4, que el control de los proyectos de leyes estatutarias, es un control jurisdiccional automático5, integral6, definitivo7 y participativo8, por lo que las sentencias que profiere esta Corporación en ejercicio de sus competencias, "hacen tránsito a cosa juzgada constitucional" según el artículo 243 de la Carta. De allí que, una vez expedida una ley estatutaria, ésta no pueda ser "demandada en el futuro por ningún ciudadano"9.

4. Ahora bien, aunque la Corte Constitucional ha resaltado como regla general los efectos de cosa juzgada absoluta de los fallos mencionados, también ha reconocido que esa figura comprende sólo lo juzgado, y por lo tanto no puede extenderse al "presunto vicio de inconstitucionalidad que surja con posterioridad al control previo que la Corte realizó"10. Ante una eventualidad semejante, es decir, un vicio sobreviniente, el control de constitucionalidad puede llevarse a cabo por esta Corporación, cuando se interponga una acción ciudadana conforme a los artículos 241 numeral 4° y 242 numeral 1° de la Carta. Así lo ha precisado este Tribunal, en los siguientes términos:

“(…) una ley estatutaria no sólo goza de constitucionalidad integral desde el inicio de su vigencia, sino que la sentencia que así lo constató goza de la fuerza de la cosa juzgada constitucional.

Distinto sería, sin embargo, observa la Corte, el caso en el que el presunto vicio de inconstitucionalidad surja con posterioridad al control previo que ella realizó, evento en el cual ciertamente procede el control de constitucionalidad mediante acción ciudadana, de conformidad con el artículo 241 numeral 4° y 242 numeral 1°.

Por ejemplo, si al momento de la sanción presidencial se viola la Constitución -si la ley es sancionada por un ministro u otro funcionario distinto del Presidente de la República-, el vicio de constitucionalidad es sobreviniente al pronunciamiento -previo- de la Corte y por tanto no ha sido objeto de sentencia alguna”11. (Las subrayas son fuera del texto original).

5. En esta oportunidad, la demanda del actor se centra precisamente en acusar la totalidad de la Ley 996 de 2005 por un vicio sobreviniente. El accionante reclama la inconstitucionalidad de la Ley 996 de 2005, porque considera que fue sancionada en una fecha en la que el Ministro del Interior y de Justicia, en su condición de Ministro Delegatario, carecía de competencia para el ejercicio de las facultades delegadas para el efecto. Por este motivo, la Corte Constitucional se pronunciará exclusivamente sobre este cargo específico.

6. Para dar respuesta a la acusación anterior, esta Corporación analizará los siguientes aspectos relevantes: (i) la importancia del principio de publicidad en la actuación de las autoridades públicas; (ii) el alcance de la competencia constitucional frente al cargo enunciado y el señalamiento del acto involucrado en la acción pública de la referencia; (iii) la especificidad de la delegación de funciones presidenciales consagrada en el artículo 196 de la Carta y (iv) el tema de la oportunidad en la ejecución de las funciones delegadas al Ministro Delegatario.

La importancia del principio de publicidad en la actuación de las autoridades públicas.

7. El principio de publicidad es una garantía constitucional para la consolidación de la

democracia, el fortalecimiento de la seguridad jurídica, y el respeto de los derechos fundamentales de los asociados, que se constituye en uno de los pilares del ejercicio de la función pública y del afianzamiento del Estado Social de Derecho (C.P. Art. 209).

Este permite exteriorizar la voluntad de las autoridades en el cumplimiento de sus deberes y en el ejercicio de sus atribuciones, y además da la oportunidad a los ciudadanos de conocer tales expresiones de voluntad, los derechos que les asisten, y las obligaciones y cargas que les imponen las diferentes ramas del poder público.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

En materia administrativa (Art. 209 C.P.), la publicidad es un principio rector que "obliga a la administración a poner en conocimiento de sus destinatarios los actos administrativos, con el fin, no solo de que estos se enteren de su contenido y los observen, sino que" puedan "impugnarlos a través de los recursos y acciones"12 correspondientes. De hecho, el artículo 3º del Código Contencioso Administrativo señala que en virtud de este principio, las autoridades deben dar a conocer sus decisiones mediante las comunicaciones, notificaciones o publicaciones que ordene la ley.13

El principio de publicidad, en consecuencia, no sólo es "condición esencial del funcionamiento adecuado de la democracia"14 al evitar el ocultamiento o la clandestinidad de las actuaciones de las diferentes ramas del poder público, sino que: (i) contribuye a asegurar la imparcialidad y la transparencia de las decisiones adoptadas por las autoridades15 al permitir que se revele ante la sociedad el manejo de los asuntos públicos. (ii) Ayuda al fortalecimiento de la democracia participativa (C.P Preámbulo, artículos 1° y 2°)16, al facilitar la intervención eventual de los ciudadanos en las decisiones que los afectan (C.P. Art. 3). (iii) Favorece que las personas ejerzan las funciones de "control político a las que se refiere el artículo 40 de la Carta"17. (iv) Garantiza la consolidación de la seguridad jurídica, ya que permite el conocimiento de las diferentes disposiciones jurídicas por parte de los ciudadanos; y finalmente, (v) promueve el ejercicio de derechos fundamentales como el debido proceso, el derecho a la información, el derecho de petición, el derecho de acceso a documentos públicos y especialmente el derecho de defensa y contradicción, entre otros, porque facilita a los asociados controvertir las actuaciones del Estado18.

8. Los actos proferidos por las autoridades en un Estado Social y Democrático de Derecho, están sometidos, por consiguiente, al principio de publicidad.19 Es por esto que no pueden aplicarse a los ciudadanos cargas derivadas de decisiones de la Administración o de normas jurídicas, que no hayan sido comunicadas a los asociados en virtud del principio que se invoca, dado que las personas no están obligadas a cumplir exigencias administrativas o legales que no han tenido la oportunidad de conocer. Esta ha sido una constante en la jurisprudencia de esta Corporación,20 que en reiteradas oportunidades ha ratificado la importancia del principio de publicidad en las actuaciones administrativas.

Precisamente en la sentencia C-038 de 199621 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz), dijo este Tribunal que:

Si el desempeño del poder, en los distintos ámbitos del Estado, fuera clandestino y secreto, no sería posible que el ciudadano pudiera "participar en la conformación, ejercicio y control del poder político" (C.P. art. 40). La publicidad de las funciones públicas (C.P. art. 209), es la condición esencial del funcionamiento adecuado de la democracia y del Estado de derecho (…).

En el mismo sentido, la sentencia C-646 de 2000. (M.P. Fabio Morón Díaz) hizo alusión a la publicidad como un factor de legitimidad de las actuaciones estatales, al afirmar que:

La democracia, (…) "presupone la existencia de una opinión pública libre e informada"22, una opinión conformada por sujetos autónomos, libres, dotados de razón y como tales titulares del derecho deber de participación, que los habilita y obliga a ejercer las funciones de control político a las que se refiere el artículo 40 de la Constitución Política, necesarias para garantizar el equilibrio, la juridicidad y la pertinencia de las actuaciones que emanan de las autoridades de las diferentes Ramas del Poder Público. La publicidad es una condición de legitimidad, que activa el principio de obligatoriedad de la norma jurídica, pues "…es principio general de derecho que nadie puede ser obligado a cumplir las normas que no conoce…"23.

Por estas razones, el principio de publicidad es una garantía constitucional que da seguridad a las relaciones jurídicas24; facilita el control ciudadano de las decisiones de las autoridades; permite el ejercicio de varios derechos fundamentales y contribuye de manera esencial al adecuado desarrollo y realización de los fines del Estado. La materialización de este principio compete primordialmente al legislador, – salvo en los casos en que la Carta consagra exigencias puntuales respecto de la publicidad de ciertos actos-, por lo que es al Congreso a quien corresponde en principio establecer o diseñar los mecanismos que considere pertinentes para lograr la adecuada publicación de las decisiones de las autoridades. La jurisprudencia constitucional ha reconocido en este sentido, que la publicidad "admite

diversas formas de realización, que le corresponde definir y establecer al legislador".25

El problema jurídico en el asunto de la referencia y el acto objeto de la acción pública de inconstitucionalidad

9. Los hechos que se presentan en el caso de la referencia y de los que da cuenta el actor para alegar la aparente inconstitucionalidad de la Ley 996 de 2005, son los siguientes:

a. El Decreto 4241 de 2005 de delegación de funciones presidenciales, fue expedido por el Primer Mandatario el 23 de noviembre de 2005, invocando la potestad de delegar tales funciones conforme al artículo 196 de la Carta. Dentro de las funciones delegadas, se encuentran aquellas contenidas en el artículo 189 numerales 9 y 10 de la Constitución, es decir, "sancionar las leyes" y promulgarlas. El artículo 2º del decreto mencionado, señala además, que éste "rige a partir de la fecha de su expedición", hecho que tuvo lugar el 23 de noviembre de 2005.

b. El Decreto 4241 de 2005, fue publicado el 24 de noviembre de 2005 en el Diario Oficial No 46102 de la misma fecha.

c. El ejercicio de las funciones delegadas en cuestión, es decir, la sanción presidencial de la Ley 996 de 2005 y su promulgación, se llevó a cabo el 24 de noviembre de 2005.

Para la Corte, el problema constitucional que surge de los cargos presentados por el actor y de los hechos que se plantean en la demanda, se relaciona principalmente con la oportunidad en que se surtieron los actos de ejecución de la delegación de funciones presidenciales, – vgr. la sanción de la ley-, más que con la publicidad del acto de delegación de funciones en sentido estricto, dado que: (i) no estamos ante un problema de un acto de delegación de funciones que no fue publicado, en la medida en que el Decreto 4241 de 2005 sí lo fue. Tampoco se trata, (ii) del ejercicio de las funciones delegadas en una fecha anterior a la publicación del acto. Lo que aquí se presenta, (iii) es un caso en el que el ejercicio de las funciones delegadas tuvo lugar el mismo día de la publicación del acto de delegación de funciones presidenciales.

Ante esta situación, el problema jurídico que surge del cargo que se invoca es el siguiente:

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

¿Adolece la Ley 996 de 2005 de un vicio de inconstitucionalidad, al haber sido sancionada por el Ministro Delegatario el día de la publicación del Decreto 4241 de 2005 de delegación de funciones, cuando a juicio del demandante sólo podía ejercer tales atribuciones a partir del día siguiente al de la publicación del decreto respectivo?

10. Para resolver esta inquietud, la Corte Constitucional deberá considerar a continuación: (i) los requerimientos que exige específicamente el artículo 196 de la Carta, para la realización de la delegación de funciones presidenciales desde una perspectiva constitucional, y (ii) la incidencia de los hechos que presenta el demandante como posibles vicios de forma en la expedición de la Ley 996 de 2005.

No sobra advertir que la Corte Constitucional no entrará a estudiar la legalidad del Decreto 4241 de 2005, por ser ésta una competencia específica del Consejo de Estado. Por ende, las reflexiones que esta Corporación realice, tendrán el propósito exclusivo de determinar si la norma acusada, esto es, la Ley 996 de 2005, es constitucional o no. Las conclusiones a las que llegue esta Corporación en el análisis de los aspectos anteriores, serán las necesarias para responder las cuestiones específicas que son objeto de esta providencia.

La delegación de funciones presidenciales contenida en el artículo 196 de la Carta.

11. La delegación, como mecanismo de coordinación y organización de la estructura administrativa26, es una figura que permite a las autoridades públicas transferir transitoriamente el ejercicio de sus atribuciones a colaboradores u otras autoridades, – con sujeción a lo previsto por la Constitución o en la ley -, cuando ello resulte conveniente o necesario para el servicio público o el interés general. La delegación así entendida, involucra (i) la transferencia del ejercicio de funciones de su titular a otra autoridad u órgano; (ii) la existencia previa de autorización legal o constitucional para el efecto y (iii) la potestad del titular de la función27 de reasumir sus competencias en cualquier momento.28

Es una figura además, consagrada en el artículo 209 de la Carta Política como un instrumento de gestión de las autoridades administrativas en general; y en los artículos 196 inciso 4 y 211 de la norma superior29, como reglas que forman parte de la arquitectura funcional de la Rama Ejecutiva y de la administración central, que hacen alusión, incluso, a la delegación de funciones presidenciales. La jurisprudencia constitucional ha sostenido en relación con estas disposiciones, que “la delegación, es una técnica de manejo administrativo (…) que autoriza la Constitución en diferentes normas (art. 209, 211, 196 inciso 4 y 305), algunas veces de modo general y otras de manera específica (…)30”.

12. El artículo 209 de la Constitución, – relacionado con los principios rectores y los instrumentos organizacionales que gobiernan la función administrativa -, es una disposición constitucional que establece un marco general de atribuciones que le permite al Estado cumplir con sus fines superiores por medio de la descentralización, la desconcentración y la delegación de funciones. La delegación, evita que se "desatienda, diluya o desdibuje la gestión a cargo de las autoridades públicas"31, en la medida en que contribuye al ejercicio oportuno de las atribuciones conferidas a la administración estatal.

El artículo 211 de la Carta, por su parte, se erige como la norma superior que establece de manera especifica el régimen general de delegación de funciones administrativas respecto de los órganos y entidades de la Rama Ejecutiva del Poder Público y de la administración pública, al conceder a la ley la potestad de regulación de la figura para tales autoridades, sin desvirtuar los criterios constitucionales que el artículo superior establece en materia de responsabilidad y de recursos contra los actos proferidos por el delegatario. En lo concerniente concretamente a las atribuciones presidenciales, el artículo 211 de la Carta le asigna a la ley la responsabilidad de determinar "las funciones que el Presidente de la República podrá delegar en los ministros, directores de departamentos administrativos, representantes legales de entidades descentralizadas, superintendentes, gobernadores, alcaldes y agencias del Estado que la misma ley determine", de manera general.

Estas normas no regulan la hipótesis de delegación de funciones presidenciales cuando el Jefe de Estado viaja al exterior. Es el artículo 196 de la Carta, el que consagra la potestad de delegar funciones presidenciales en el Ministro Delegatario en circunstancias específicas precisadas por esa norma constitucional.

La delegación de funciones del artículo 211 de la norma superior, difiere de la prevista en el artículo 196 de la Constitución, – que resulta ser una regla constitucional especial respecto de la delegación presidencial-, por varias razones fundadas en el propio Estatuto Superior: (i) el artículo 211 exige regulación legal para la delegación de funciones presidenciales. El artículo 196 de la Constitución, al no requerirla expresamente, permite que sea en principio la propia Carta la que señale las condiciones en las que esta última delegación presidencial puede realizarse. (ii) El artículo 196 superior tiene que ver concretamente con la delegación de "funciones constitucionales" del Presidente de la República, incluyendo "aquellas funciones que le son propias como las que ejerce como Jefe de Gobierno". El artículo 211 de la Carta, permite delegar las funciones presidenciales que expresamente determine la ley (Art. 13 de la ley 489 de 199832), salvo aquellas que por mandato constitucional, o por su naturaleza, no sean susceptibles de delegación33. De allí que ciertas funciones presidenciales delegables en virtud del artículo 196 superior, no lo sean bajo la previsión del artículo 211 de la Carta, dada la especificidad de la primera delegación. (iii) Para la procedencia de la delegación del artículo 196 constitucional, se exigen circunstancias de modo, tiempo y lugar delimitadas por la Carta, que no son requerimientos aplicables a las condiciones generales de delegación del artículo 211 de la Constitución. (iv) El carácter

especial de la delegación prescrita en el artículo 196 constitucional puede observarse también de la específica denominación que se le atribuye al funcionario en quien se delegan las atribuciones, – Ministro Delegatario-, nombre que responde a la magnitud de la responsabilidad que asume el ministro al estar habilitado para el ejercicio de las funciones presidenciales. Finalmente, (v) la delegación consagrada en el artículo 196 de la Carta, consagra expresamente una prohibición en el artículo 202 superior, que impide al Vicepresidente asumir las funciones de Ministro Delegatario.

Desde esta perspectiva, concluye la Corte que el artículo 196 de la Carta efectivamente consagra una situación especial de delegación de funciones presidenciales, que no puede confundirse con las condiciones generales establecidas por el artículo 211 de la Constitución. De hecho, los artículos 196, 21134 y 209 de la Carta35 difieren entre sí, porque el primero consagra un régimen eminentemente constitucional que establece unas condiciones de delegación específicas en materia de funciones presidenciales, cuando se dan las circunstancias de tiempo, modo y lugar previstas en la Carta. El segundo, fija el régimen general de delegación de funciones administrativas, que deja al legislador la regulación de tal delegación, siempre que la naturaleza de tales funciones lo permita (Ley 489 de 1998); y finalmente, el último, determina el marco general que rige la función administrativa, que naturalmente incluye a la delegación como un instrumento de gestión y organización en materia de administración pública.

13. Así, la figura instituida en el artículo 211 de la Carta, conforme a la jurisprudencia constitucional36, involucra entonces, las siguientes exigencias generales:

“(1) autorización legal. Sólo son delegables las funciones que la ley señale y siempre que su naturaleza lo permita; (2) la competencia no debe ser ajena al delegante. Si bien en la delegación no opera una transferencia de la función, sino de su ejercicio, es inconcebible que ella pueda recaer sobre una atribución constitucional ajena al delegante, pues carecería de objeto, y crearlo equivaldría a que la ley por su cuenta modificara el diseño de competencias instituido por el Constituyente. (…) (3) acto presidencial de delegación. La decisión última sobre la delegación, incumbe al titular de la función, que puede abstenerse de hacerlo, pese a la autorización legal; (4) limitación de delegatarios. Únicamente tienen aptitud para ser delegatarios los ministros, directores de departamentos administrativos, representantes legales de entidades descentralizadas, superintendentes, gobernadores, alcaldes y agencias del Estado que la misma ley determine; (5) imputación de los actos. Los actos o resoluciones que en ejercicio de la delegación dicte el delegatario se reputan suyos para todos los efectos legales y al hacerlo compromete su exclusiva responsabilidad, no la del delegante; (6) reforma y revocación de los actos del delegatario. En todo momento, el delegante puede reformar o revocar la actuación del delegatario, en cuyo caso reasumirá la responsabilidad consiguiente. (7) recursos. Contra los actos del delegatario pueden interponerse los recursos

que establezca la ley”.

En la actualidad, la Ley 489 de 1999, en sus artículos 9 a 13, es la norma que regula este tipo de delegación presidencial.

14. La delegación a la que se refiere el artículo 196 de la Constitución, por su parte, ocurre exclusivamente cuando el Presidente de la República, “sin separarse del cargo y por lo tanto en calidad de tal y en ejercicio de sus funciones”37, se traslada a territorio extranjero. Al respecto, el artículo constitucional, en especial su último inciso, reza lo siguiente:

Art. 196. El Presidente de la República o quien haga sus veces, no podrá trasladarse a territorio extranjero durante el ejercicio de su cargo, sin previo aviso al Senado o, en receso de este, a la Corte Suprema de Justicia.

La infracción en esta disposición implica abandono del cargo.

El Presidente de la República, o quien haya ocupado la presidencia a título de encargado, no podrá salir del país dentro del año siguiente a la fecha en que cesó en el ejercicio de sus funciones, sin permiso previo del Senado.

Cuando el Presidente se traslade a territorio extranjero en ejercicio de su cargo, el ministro a quien corresponda, según el orden de precedencia legal, ejercerá bajo su propia responsabilidad las funciones constitucionales que el Presidente le delegue, tanto aquellas que le son propias como las que ejerce en calidad de Jefe de Gobierno. El Ministro Delegatario pertenecerá al mismo partido o movimiento político del Presidente.

Como se ve, la delegación de funciones presidenciales del artículo 196 constitucional, permite que el Primer Mandatario pueda delegar en un ministro, – denominado Delegatario -, aquellas funciones que considere pertinentes, y que pueden ser, al tenor del artículo que se describe, “tanto aquellas que le son propias, como las que ejerce en calidad de jefe de

gobierno”. La jurisprudencia constitucional, en la sentencia C-428 de 1993 (M.P. José Gregorio Hernández Galindo) ha señalado al respecto que está previsto que en ese caso uno de los ministros, concretamente “aquel a quien corresponda según el orden de precedencia legal-, ejercerá, temporalmente y bajo su propia responsabilidad, no la presidencia de la República -pues ella sigue a cargo del titular en el extranjero- sino aquellas funciones constitucionales que el Presidente le delegue”.

Para que proceda este específico tipo de delegación presidencial conforme al Estatuto Superior (Art. 196 C.P), se requiere que se cumplan los siguientes requisitos concurrentes, que determinan la especificidad de este tipo de delegación:

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

a. Atribuciones. El traslado presidencial debe ser, en ejercicio de su cargo, lo que significa que el viaje debe estar motivado en el ejercicio de funciones constitucionales o legales.

c. Delegatario. El ministro en quien se deleguen las funciones, debe ser necesariamente el que corresponda según el orden de precedencia legal. Además, conforme con el artículo 202 de la Constitución, por prohibición expresa de la carta, “el Vicepresidente no podrá asumir funciones de ministro delegatario”.

a. Responsabilidad. El Ministro Delegatario realizará las funciones delegadas bajo su propia responsabilidad.

e. Funciones delegadas. Dentro de las funciones que el Primer Mandatario puede delegar al Ministro, se encuentran “tanto aquellas que le son propias, como las que ejerce en calidad de jefe de gobierno”. Al respecto, la sentencia C-398 de 1995 (M.P. José Gregorio Hernández Galindo), precisó que constitucionalmente no es admisible la delegación genérica de funciones presidenciales en estos casos, por lo que el Primer Mandatario deberá necesariamente proceder a hacer la delegación de funciones que corresponda en cada uno de los traslado que realice a territorio extranjero. Dijo la sentencia, lo siguiente:

“No es admisible, a la luz de la Constitución Política, una delegación genérica, ni en cuanto a las ocasiones en que deba ausentarse el Presidente de su cargo, ni respecto de los asuntos

que puedan confiarse al Ministro Delegatario. Es necesario que por cada vez que el Jefe del Estado abandone el territorio en la indicada condición, dicte un decreto de delegación y señale en él de manera precisa y taxativa las funciones presidenciales que se delegan.

a. Condición política. El Ministro Delegatario debe pertenecer al mismo partido o al mismo movimiento político del Presidente.

Frente a estos requerimientos constitucionales, ya la sentencia C-164 de 2000 (M.P. José Gregorio Hernández Galindo) había especificado que la delegación presidencial consagrada en el artículo 196 de la Carta era posible si: (i) se daba el traslado del Presidente a territorio extranjero; (ii) ese traslado del Primer Mandatario tenía lugar en ejercicio de su cargo; (iii) si se configuraba la designación expresa en "el ministro a quien corresponda", según el orden de precedencia legal; y, (iv) en el mismo acto, se indicaba de manera taxativa, cuáles funciones eran las que el Presidente delegaba en su ministro. De no cumplirse con estas exigencias enunciadas de acuerdo a la providencia que se cita, esta Corporación, ha manifestado que "el acto de delegación carece de efectos y, en consecuencia, los actos concretos que el ministro delegatario haya cumplido – que en esa hipótesis habría efectuado sin autorización y, por tanto, sin competencia – son inconstitucionales"38.

15. En el caso que ocupa a la Sala puede concluirse que se radicaron efectivamente las funciones presidenciales delegadas en cabeza del Ministro Delegatario, teniendo en cuenta que el Presidente, invocando para el efecto la competencia derivada del artículo 196 de la Carta: (i) se trasladó a territorio extranjero con ocasión de una reunión bilateral entre mandatarios; (ii) especificó mediante decreto las funciones que asumiría el Ministro Delegatario – (iii) escogido en orden de precedencia legal-, durante su ausencia transitoria; (iv) funciones entre las que se encontraban aquellas contenidas en el artículo 189 numerales 9 y 1039 de la Carta. En este sentido, aunque la Carta no establece un listado taxativo y diferenciado de las funciones que ejerce el Presidente como Jefe de Estado, Jefe de Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa, lo cierto es que esta Corporación ha sostenido que la "pertenencia de la sanción de las leyes a los actos de gobierno es una afirmación que encuentra justificación suficiente en la interpretación de los artículos 157-4 y 200-1 de la Constitución, (…) que de manera consistente adscriben al Gobierno la función de sancionar las leyes"40. Bajo esta perspectiva, la sanción presidencial en tanto acto del gobierno, podía ser objeto de delegación en los términos del inciso 4º del artículo 196 C.P.

16. Con todo, surge entonces la siguiente inquietud: ¿desde qué momento podía el Ministro Delegatario realizar los actos de ejecución de esa delegación presidencial?

Para responder a esta pregunta, es necesario tener en cuenta que en la situación que se analiza se encuentran involucrados tres actos distintos, cuya naturaleza difiere entre sí:

1. Un acto de delegación de funciones suscrito por el Presidente de la República en aplicación del artículo 196 de la Carta.

2. Los actos de ejecución de las funciones delegadas, por parte del Ministro Delegatario. De estos actos, resulta relevante la sanción presidencial, ya que es el elemento constitucionalmente pertinente en el cargo que el actor plantea.

3. La Ley 996 de 2005, que es el resultado de un proceso constitucional que implica la manifestación de la voluntad del Legislador, y que culmina con la sanción presidencial. En el caso que ocupa a la Corte, es la ley y no los demás actos, la que ha sido demandada por el accionante, dada la exclusiva competencia constitucional de esta Corporación.

Cada uno de los actos mencionados sus propios requisitos de validez, por lo que no necesariamente un vicio en uno de ellos, implica su traslado automático a todos los demás actos. Por ejemplo, un vicio en la ley, puede no comprometer en absoluto los otros actos descritos y viceversa. En ese orden de ideas, dado que la Corte Constitucional es competente exclusivamente para analizar la constitucionalidad de las leyes, solo un vicio en otro acto que sea comunicable a la ley tendría relevancia para el control constitucional de la misma.

Sin embargo, en la medida en que lo que está en discusión en este caso, es determinar si el ejercicio de las funciones delegadas con base en el artículo 196 de la Carta se hizo en un momento inoportuno, es decir, cuando el Ministro carecía de competencia para el efecto, la cuestión a determinar es si la oportunidad en que fueron ejercidas las funciones delegadas incidió en la sanción, y de allí en la constitucionalidad de la de la ley acusada41, en la medida en que el proyecto de ley correspondiente fue sancionado en un día en el cual el decreto de delegación de funciones, según el actor, no había todavía entrado en vigor, por lo que la ley acusada tendría un vicio de forma.

17. Sobre ese punto, la Corte se pregunta si la Carta alude al tema de la oportunidad en el ejercicio de las funciones delegadas con base en el artículo 196 de la Constitución, o si restringe en algún sentido el momento en que pueden ser ejercidas tales funciones, una vez que se ha cumplido con los requisitos específicos del artículo 196 superior para la delegación.

Lo anterior, debido a que si bien el régimen de publicidad de los actos proferidos por las diferentes Ramas del Poder Público varía según la naturaleza, los alcances y el órgano que expide los actos, en algunos casos aspectos de la publicidad de los actos del poder público pueden estar regulados en la Carta. Ello ocurre, por ejemplo, en el trámite de formación de las leyes, en el que ciertos elementos relacionados con su publicidad se encuentran consagrados en la norma superior. De hecho, los artículos 157 y 165 de la Constitución, fijan directrices respecto a la publicación del proyecto de ley antes de su curso en la comisión respectiva y en relación a la promulgación final de la ley.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

Con todo, a pesar de la especificidad de la delegación consagrada en el artículo 196 de la Carta, la Constitución calla en lo concerniente a la regulación de la publicidad. Así, no establece norma alguna que exija que el ejercicio de las funciones delegadas deba darse con posterioridad a la publicación del acto de delegación de funciones basadas en el artículo 196 superior, ni tampoco establece una prohibición que impida que el ejercicio de tales funciones pueda llevarse a cabo en la misma fecha de publicación del acto.

Por ende, más allá de las exigencias comentadas para que constitucionalmente se considere procedente la delegación de funciones del artículo 196 superior, la Constitución no exige que el ejercicio de tales funciones por parte del Ministro se de al día siguiente de la publicación del acto de delegación conforme al 196 C.P., o en una fecha subsiguiente. Constitucionalmente no hay requisitos adicionales a los establecidos en el artículo 196 de la Carta, para que el Ministro Delegatario pueda ejercer las funciones delegadas por el Primer Mandatario.

Sin embargo, puede pensarse que la exigencia constitucional en la materia, es aquella derivada de la obligación general contenida en el artículo 209 de la norma superior, de respetar el principio de publicidad en el ejercicio de la función administrativa. Al respecto, cualquier requerimiento derivado del artículo 209 de la Carta en lo concerniente a la publicidad del acto de delegación de las funciones presidenciales del artículo 196 superior, exigiría en sentido estricto, la realización de la publicación del acto conforme a la ley, para asegurarle a la ciudadanía la posibilidad de conocer la decisión del Presidente de delegar sus funciones en caso de traslado al exterior y evitar que una medida de esa trascendencia, permanezca oculta para la colectividad. Esa exigencia, como se expresó en los hechos de esta demanda, se dio el 24 de noviembre de 2005, dado que el acto de delegación de funciones presidenciales fue publicado en esa fecha. De esta manera, el acto de delegación descrito no fue secreto, ni se privó a la colectividad de la oportunidad de conocerlo, en la medida en que fue un acto publicado oportunamente en el Diario Oficial.

18. Ahora bien, en lo que respecta al ejercicio de las funciones delegadas, la crítica del actor se centra en considerar que el proyecto de ley fue sancionado en un día en el que el decreto de delegación de funciones en el Ministro Delegatario no había entrado en vigor, por lo que a su juicio no podían ejercerse las funciones delegadas correspondientes en esa fecha. Con esta acusación, el accionante pretende poner en entredicho la competencia del Ministro Delegatario para sancionar la ley por haber ejercido las funciones que le fueron delegadas antes de que el decreto de delegación hubiera entrado en vigor.

La Corte debe advertir en este sentido, que en lo que respecta exclusivamente al régimen de publicidad aplicable al Decreto de delegación de funciones expedido conforme con el artículo 196 de la Carta, – sobre el que recae de manera restrictiva esta providencia en atención a su especificidad y que no se extiende a otro tipo de decretos presidenciales -, es importante subrayar que el régimen de publicidad de los "decretos y resoluciones ejecutivas expedidas por el gobierno nacional" en estas circunstancias, exige que tales actos sean publicados en el Diario Oficial42 de acuerdo con la Ley 489 de 1998.

Así, al margen de cualquier discusión sobre la naturaleza del acto – es decir si es de carácter general o particular – y de su legalidad, dado que tal análisis compete primordialmente a la jurisdicción contencioso administrativa, lo cierto es que el decreto de delegación de funciones en el Ministro Delegatario, es un decreto expedido por el Presidente de la República que tiene una trascendencia nacional en la medida en que las facultades objeto de delegación son atribuciones del orden nacional del más alto nivel, -funciones presidenciales-, que resultan ser del interés de todos los colombianos, a quienes concierne saber qué funcionario puede realizar transitoriamente funciones confiadas expresamente al Primer Mandatario, en qué calidad y en qué condiciones. De tal forma que el decreto de delegación de funciones se rige en cuanto a su publicidad por la Ley 489 de 1998.

En este sentido, el Congreso, al señalar en el parágrafo del artículo 119 de la Ley 489 de 1998 que "únicamente con la publicación que de los actos administrativos de carácter general se haga en el Diario Oficial, se cumple con el requisito de publicidad para efectos de su vigencia y oponibilidad", indicó que la publicación en el Diario Oficial del decreto de delegación de funciones presidenciales del 196 de la Carta, era el requisito necesario para determinar su vigencia y oponibilidad43.

19. Al respecto, es importante recordar que el artículo 119 de la Ley 489 de 1998, fue proferido por el legislador con el doble propósito de (a) unificar los medios de publicidad aplicable a los actos expedidos por las diferentes entidades del Estado a fin de reconocer en el Diario Oficial un medio idóneo para cumplir con el principio de publicidad, salvo excepciones de ley44; y (b) fijar una regla común frente a la publicidad de tales actos administrativos de carácter nacional, habida cuenta de que regímenes legales anteriores

habían utilizado diferentes criterios para determinar los alcances de dicha publicidad.

En lo atinente al primer propósito enunciado, cabe recordar que previamente la Ley 57 de 1985 estableció que todos aquellos "actos gubernamentales y administrativos de la Nación, los Departamentos y los Municipios", que "la opinión" debiera conocer "para informarse sobre el manejo de los asuntos públicos y para control sobre la conducta de las autoridades", debían incluirse en los respectivos Diarios, Gacetas o Boletines oficiales, para surtir el requisito de publicidad.45 En el artículo 2º de la Ley 57 citada, se incluyeron también como publicables en el Diario Oficial todos los decretos sin distinción, así como los actos del Gobierno que crearan situaciones jurídicas impersonales u objetivas o de alcance e interés general46. Igualmente, se estableció en su artículo 8º, que los decretos del Gobierno específicamente enumerados en dicha disposición regirían sólo "después de la fecha de publicación"47.

Con posterioridad a la Ley 57 de 1985, el Decreto Ley 2150 de 199548 estableció en su artículo 9549, que sólo se publicarían en el Diario Oficial, entre otros, los decretos ejecutivos expedidos por el Gobierno Nacional, cuya vigencia se determinaría en el mismo acto de su expedición y los demás actos administrativos con carácter general expedidos por entidades u órganos del orden nacional.

Con la Ley 489 de 199850, el legislador definió, en aras de la unificación, que debían publicarse en el Diario Oficial, "los decretos con fuerza de ley, los decretos y resoluciones ejecutivas expedidas por el Gobierno Nacional y los demás actos administrativos de carácter general, expedidos por todos los órganos, dependencias, entidades u organismos del orden nacional de las distintas Ramas del Poder Público y de los demás órganos de carácter nacional que integran la estructura del Estado"51.

En relación al segundo propósito del artículo 119 de la Ley 489 de 1998, debido a la coexistencia o sucesión de reglas sobre la publicación de los actos administrativos, también se presentó la necesidad de fijar una regla común que ofreciera claridad en la materia. En este sentido, el parágrafo del artículo 119 de la Ley 489 de 1998, consagró que "únicamente con la publicación que de los actos administrativos de carácter general se haga en el Diario Oficial, se cumple con el requisito de publicidad para efectos de su vigencia y oponibilidad".

La Corte Constitucional, en la sentencia C-957 de 1999 (M.P. Álvaro Tafur Galvis), tuvo la oportunidad de pronunciarse precisamente sobre este último artículo. Tal providencia estudió los cargos dirigidos contra el artículo 852 de la Ley 57 de 1985, por vulnerar aparentemente los artículos 209 y 228 superiores, al darle prevalencia a lo formal sobre lo sustancial, y por poner en entredicho la regla general que predicaba la vigencia de los actos

administrativos desde su expedición. El demandante en esa oportunidad procesal, consideró que el artículo 8º de la Ley 57 de 1985 consagraba una excepción contraria a la regla administrativa enunciada, al establecer que la vigencia y oponibilidad de ciertos actos jurídicos (legislativos y administrativos), estaba subordinada a la formalidad de la publicación oficial. La Corte Constitucional en la sentencia que se cita, al comparar el texto del artículo 8º de la Ley 57 de 1985 con el del artículo 119 de la Ley 489 de 1998 vigente, y concluir que la norma posterior había subrogado parcialmente a la anterior en cuanto se ocupó de regular la misma materia en lo que concierne a la obligatoriedad de la publicación de ciertos actos administrativos, decidió estudiar la proposición normativa conformada por las dos disposiciones legales enunciadas53.

En el estudio constitucional que se adelantó en esa providencia y que culminó con la declaración de exequibilidad de "los artículos 8º de la Ley 57 de 1985 y 119 de la Ley 489 de 1998" frente al cargo formulado, la sentencia C-957 de 1999 (M.P. Álvaro Tafur Galvis) estableció lo siguiente:

En el caso de los actos contenidos en el artículo 8º de la ley 57 de 1985, subrogado parcialmente por el artículo 119 de la ley 489 de 1998, es preciso señalar que por la naturaleza de los actos y normas allí enunciadas, como lo son los actos legislativos, las leyes y los actos administrativos del orden nacional o territorial, por ser generales, impersonales y abstractos, e involucrar el interés general, el legislador es exigente en determinar el momento a partir del cual inicia su vigencia. Y dada la trascendencia de los mismos, resulta pertinente condicionar la vigencia y oponibilidad del acto a la publicación del mismo en el diario o boletín oficial para asegurar los principios y derechos enunciados, lo cual como ya se anotó, no afecta la existencia y validez del acto legislativo, de la ley ni del acto administrativo. Lo cual, en criterio de la Corte, permite concluir que los preceptos que se examinan se encuentran ajustados y conformes al ordenamiento constitucional. (Subraya fuera del original).

Por consiguiente, conforme a tal interpretación que avaló la vigencia y oponibilidad de tales actos administrativos desde su publicación, concluye la Corte que el Decreto 4142 de 2006, al ser un decreto de delegación de funciones presidenciales derivado del artículo 196 de la Carta y expedido bajo la vigencia de la Ley 489 de 1998, se encuentra claramente regulado por ella por las razones descritas. Por lo tanto, debía ser publicado en el Diario Oficial conforme a la norma enunciada. Esa publicación se llevó a cabo el 24 de noviembre de 2005, en el Diario Oficial número 46102, como previamente se anotó.

20. Sobre el tema de cómo debe surtirse la publicación del acto administrativo de delegación de funciones presidenciales correspondiente, la jurisprudencia de la Corte Constitucional en la sentencia C-161 de 199954 dispuso que:

“La publicación, en estricto rigor, constituye una operación administrativa material, reglada, que corresponde ejecutar al Gobierno y que se desarrolla de conformidad con lo que establezca la ley, la cual ha dispuesto que se realice por escrito y en el diario oficial.”55

Esa precisión implica que la publicación, como operación material que es, se surte tal y como lo establece la ley. Al tenor del parágrafo del artículo 119 de la Ley 489 de 1998, ello ocurre cuando la publicación “se ha[ce] en el Diario Oficial”.

En este sentido, el parágrafo del artículo 119 enunciado, en modo alguno señala que deben transcurrir 24 horas después de la publicación del acto para que se considere satisfecho dicho requisito, o que debe esperarse un periodo más allá de la fecha de publicación para que el acto se estime oponible. Del tenor literal de la norma sólo se desprende que la publicación del acto es el requisito de publicidad exigible para que se predique la “vigencia y oponibilidad” del acto correspondiente. Este requisito se cumple “con la publicación”, no un día después de la publicación.

Esta interpretación del artículo mencionado responde a la diferenciación que hizo el legislador con las normas legales anteriores en la materia, esto es con la Ley 57 de 198556 y el Decreto Ley 2150 de 1995. Se recuerda que ellas establecían que la vigencia de un decreto de los allí consagrados, regía “después de la fecha de su promulgación”, o “a partir de su expedición” si así lo determinaba el propio acto, respectivamente. En el caso del artículo 119 de la Ley 489 de 1998, la norma señala que ello ocurre simplemente “con la publicación” del acto, sin exigir el transcurso de una fecha adicional. Es más, según lo dispuesto en el Código de Régimen Político y Municipal, en especial el artículo 5257 de la Ley 4ª de 1913 por publicación no puede entenderse algo diferente a “insertar” el acto administrativo “en un periódico oficial”, requisito que se entiende consumado en la fecha del número en que ocurrió la inserción.

La jurisprudencia contencioso administrativa, además, ha señalado respecto de los efectos de la publicación de los actos administrativos estipulados en el artículo 119 de la Ley 489 de 1998, que ellos se dan de forma inmediata con la publicación. Así, la Sala de Consulta y

Servicio Civil del Consejo de Estado58, ha señalado expresamente sobre la publicación y sus efectos, lo siguiente:

"[b]asta que los actos administrativos de alcance general sean publicados conforme a la ley, para que adquieran plena e inmediata eficacia. Su publicidad se erige, de esta manera, en una garantía para los administrados que los protege de la arbitrariedad. Huelga advertir que a diferencia de la ley, la cual para entrar a regir requiere primero ser sancionada y luego promulgada (art. 189. 9 y 10 de la C. P.), los actos administrativos no están sujetos, para alcanzar su plena eficacia respecto de los particulares, a formalidades distintas de la publicidad."59 (Resaltado no original).

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

Por ende, no comparte la Corte las apreciaciones del actor respecto a lo que él denomina el "trámite" de publicidad, esto es, la exigencia de un transcurso de 24 horas desde la fecha de inserción del decreto en el Diario Oficial, para que se entienda realizada de manera efectiva la publicación. El parágrafo del artículo 119 de la ley 489 de 1999, no hace alusión alguna a lapsos específicos de tiempo o precisiones adicionales que permitan concluir que la vigencia y oponibilidad del decreto de delegación de funciones presidenciales del artículo 196 de la Carta, solo empieza en una fecha diversa a la de su publicación.

De allí que, si la publicación del decreto se entiende realizada el día de su inserción en el Diario Oficial, y con ello se cumple el requisito de vigencia y oponibilidad del decreto de delegación en los términos fijados por el legislador para el efecto, no encuentra la Corte óbice para que se puedan ejercer el mismo día las funciones delegadas al Ministro Delegatario, conforme a la expresa determinación del artículo 119 de la Ley 489 de 1998.

La publicación y ejercicio de las funciones delegadas en una misma fecha, no desvirtúa en modo alguno el principio de publicidad constitucional. Tal publicidad, al tener lugar el 24 de noviembre de 2005, dio la oportunidad a los ciudadanos de conocer la voluntad del Primer Mandatario de delegar ciertas funciones presidenciales en el Ministro por razones de su viaje al exterior. No fue entonces un acto oculto o secreto. Por el contrario, los asociados tuvieron la oportunidad legal de conocer y controvertir el decreto, de acuerdo con las normas jurídicas respectivas.

En ese orden de ideas, el Ministro Delegatario podía ejercer las funciones que legítimamente le habían sido asignadas conforme al artículo 196 de la Constitución en la fecha en que se

cumplieron los requisitos legales y constitucionales de vigencia y oponibilidad del acto, esto es el 24 de noviembre de 2005. Esta conclusión se compadece además con los principios de economía, publicidad, celeridad y eficacia que deben regir la función administrativa y con las prescripciones legales enunciadas. De no ser así, se podría llegar al absurdo de privar al país del ejercicio de funciones presidenciales por un día en caso de urgencia, cuando el Primer Mandatario se deba ausentar por 24 horas; circunstancia que conforme a la jurisprudencia constitucional sería contraria a las previsiones de la Carta, dado que, "el Constituyente [ha querido], que no se presente vacío alguno en el ejercicio de la jefatura del Estado, ni incertidumbre alguna en torno a aquel que deba sustituir al Presidente en sus faltas absolutas o temporales"60.

21. Por otra parte, aunque el decreto de delegación de funciones indica que este "rige a partir de su expedición"61, la Corte no se pronunciará sobre dicha disposición, por ser ello competencia del Consejo de Estado. Lo que es relevante para el control de la ley acusada, es el momento en que efectivamente fue ejercida la función delegada, es decir, si el proyecto de ley correspondiente fue sancionado antes de la promulgación del decreto de delegación.

Con la publicación del Decreto 4241 de 2005, que se dio en el Diario Oficial No 46.102 del día 24 de noviembre de 2005, se surtió ese mismo día el requisito de vigencia y oponibilidad de dicho decreto presidencial, lo cual habilitó al Ministro Delegatario para sancionar en esa misma fecha, la que es hoy la Ley 996 de 200562. Por ende, para efectos del control constitucional de la Ley 996 de 2005, esta Corporación concluye que el ejercicio de las facultades delegadas se realizó con competencia, por parte del Ministro Delegatario.

Por las anteriores razones, considera esta Corporación que el cargo de la demanda no está llamado a prosperar, en la medida en que el ejercicio de las facultades delegadas por el Presidente en el Ministro del Interior y de Justicia, esto es, sancionar el proyecto de ley conforme al decreto de delegación de funciones respectivo, se llevó a cabo conforme a derecho. De allí que pueda concluirse que cuando el Ministro Delegatario ejerció las funciones correspondientes, no carecía de competencia para sancionar el proyecto de ley. De lo que se colige que la Ley 996 de 2005 es constitucional, por el cargo analizado.

VII. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional, en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

Declarar EXEQUIBLE, por el cargo analizado, la Ley 996 de 2005.

Notifíquese, comuníquese, cúmplase, publíquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente.

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Presidente

CON SALVAMENTO DE VOTO

JAIME ARAUJO RENTERÍA

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

CON SALVAMENTO DE VOTO Y ACLARACION ADICIONAL

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

CON SALVAMENTO DE VOTO

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrada

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

SALVAMENTO DE VOTO

DEL MAGISTRADO JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO A LA SENTENCIA C-802 DE 2006.

PRINCIPIO DE PUBLICIDAD-Importancia (Salvamento de voto)

PRINCIPIO DE PUBLICIDAD DE ACTUACION ADMINISTRATIVA-Momento a partir del cual se entiende satisfecho/ACTO ADMINISTRATIVO-Oponibilidad (Salvamento de voto)

La legitimidad que el principio de publicidad imprime a los actos de la administración está vinculada al conocimiento y adhesión o posibilidad de control que se suscita a partir del mismo. No es la mera inserción en el órgano de publicación oficial lo que satisface el principio de publicidad, sino la verdadera posibilidad de su conocimiento por parte de los administrados. Si bien, el mecanismo de la publicación se funda en una ficción legal, según la cual una vez se publica el acto de manera oficial se entiende conocido por sus destinatarios, tal ficción no puede operar, sin la necesaria consolidación del acto oficial de publicación. Sólo después de cumplido el requisito de publicidad, en los términos que lo prevé la ley, pude entenderse que el acto ha sido conocido por sus destinatarios; es en virtud de tal procedimiento, oponible e idóneo para producir efectos jurídicos y desplegar su fuerza vinculante.

PRINCIPIO DE PUBLICIDAD-Eficacia (Salvamento de voto)

PRINCIPIO DE PUBLICIDAD DE LA FUNCION ADMINISTRATIVA-Vulneración/SANCION DE LEY POR MINISTRO DELEGATARIO-Falta de competencia de Ministro por no haber existido acto previo de publicidad del decreto de delegación respectivo (Salvamento de voto)

La posición mayoritaria aborda de manera inadecuada el problema jurídico que la demanda plantea, al soslayar la vulneración al principio de publicidad de la función administrativa en el trámite de expedición del decreto de delegación de funciones en el Ministro Delegatario, bajo el argumento que el artículo 196 de la Carta, no regula lo concerniente a la publicidad de dicho acto. Omitió efectuar un análisis integrado y sistemático de la censura frente a los fines que orientan el estado social y democrático de derecho (Art.1°); el principio de efectividad de los derechos constitucionales (Art.2°), y particularmente el principio de publicidad de la actividad administrativa (Art. 209). Utiliza como referente normativo para la declaratoria de exequibilidad el parágrafo del artículo 119 de la Ley 489/98 subordinando al contenido de tal precepto, el espectro material y finalístico que la Constitución y la jurisprudencia de esta Corte le imprimen al principio de publicidad de los actos de la administración. La decisión debió ser de inexequibilidad, en cuanto la ley demandada fue sancionada por el Ministro Delegatario en momentos en que carecía de competencia para ejercer las funciones delegadas, en razón a que el Decreto de delegación aún no había entrado en vigor por no haberse surtido el presupuesto previo de la publicidad, en el sentido finalístico en que es concebido por la Carta fundamental y por la jurisprudencia de esta Corporación.

Los siguientes son los motivos por los cuales presento salvamento de voto a la Sentencia C-802 de 2006, por medio de la cual la Corte declaró la exequibilidad de la Ley 996 de 2005.

El punto de partida erróneo

1. La conclusión de exequibilidad a que llegó la mayoría parte de dos premisas que en mi sentir son erróneas. En primer lugar, según la sentencia, el problema constitucional que plantea la demanda, se relaciona principalmente con la “oportunidad en que se surtieron los actos de ejecución de la delegación de funciones presidenciales,- vgr. la sanción de la ley-, más que con la publicidad del acto de delegación de funciones en sentido estricto”63. El problema así planteado no revela un asunto de genuina relevancia constitucional lo que explica que la fundamentación de exequibilidad se apoyara en forma preponderante en parámetros de estirpe legal. El auténtico problema constitucional que planteaba la demanda era el relacionado con el alcance del principio constitucional de publicidad de los actos de la administración (Art.209 C.P.) en el caso específico del acto de delegación de funciones presidenciales prevista en el artículo 196 de la Carta. Este punto de partida erróneo condujo a que no se abordara como problema fundamental el relativo a la vulneración del principio

constitucional de publicidad, del que emanaba la carencia de competencia del Ministro Delegatario para sancionar la ley.

En segundo lugar, la cuestión de la publicidad del acto de delegación de funciones, abordado como problema secundario parte, también erróneamente en mi sentir, de una concepción recortada del principio de publicidad de los actos de la administración, desligada de su fundamento y finalidades, al punto que se consideró que la sola inserción, concomitante (o aún posterior), del acto de delegación de funciones en el diario oficial satisfacía el principio de publicidad. Confundió inserción del acto en el órgano oficial, con publicidad del mismo.

El principio de publicidad de los actos de la administración, fundamento del estado de derecho

1. En forma reiterada la jurisprudencia de esta Corte64 ha señalado que el principio de publicidad es uno de los fundamentos que soportan el Estado de derecho, y que el mismo supone el "conocimiento de los actos de los órganos y autoridades estatales, en consecuencia, implica para ellos desplegar una actividad efectiva para alcanzar dicho propósito65" (...). La certeza y seguridad jurídicas exigen que las personas puedan conocer, no sólo de la existencia y vigencia de los mandatos dictados por los diversos órganos y autoridades estatales, sino, en especial, del contenido de las decisiones por ellos adoptadas, para lo cual, la publicación se instituye en presupuesto básico de su vigencia y oponibilidad, mediante los instrumentos creados con tal fin66.

Así mismo ha señalado que el referido principio constituye un fin esencial del Estado social de derecho, por cuanto permite enterar a la comunidad y mantenerla informada sobre los hechos que ocurren a su alrededor, así como de los fundamentos que motivan las decisiones adoptadas por las autoridades67.

Igualmente ha destacado su importancia como presupuesto para garantizar el ejercicio de un adecuado control político en cuanto "contribuye a facilitar la participación ciudadana de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política y cultural de la nación (C.P., art. 2o.), para efectos de formar "un ciudadano activo, deliberante, autónomo y crítico" 68 que pueda ejercer un debido control de la actividad del Estado.

En este orden de ideas, la Carta Política ha establecido la publicidad como principio rector de las actuaciones administrativas, para lo cual, de conformidad con lo preceptuado en su artículo 209, obliga a la administración a poner en conocimiento de sus destinatarios los

actos administrativos, con el fin, no sólo de que éstos se enteren de su contenido y los observen, sino que, además, permita impugnarlos a través de los correspondientes recursos y acciones, o ejercer el control político correspondiente69.

La legitimidad que el principio de publicidad imprime a los actos de la administración está vinculada al conocimiento y adhesión o posibilidad de control que se suscita a partir del mismo. No es la mera inserción en el órgano de publicación oficial lo que satisface el principio de publicidad, sino la verdadera posibilidad de su conocimiento por parte de los administrados. Así lo ha destacado la jurisprudencia al señalar que "el principio de publicidad, entendido como el conocimiento de los hechos, se refiere a que las actuaciones de la administración -en general-, puedan ser conocidas por cualquier persona, aún más cuando se trata de actos de la administración que los afectan directamente70". (Subrayas fuera del original).

Si bien, el mecanismo de la publicación se funda en una ficción legal, según la cual una vez se publica el acto de manera oficial se entiende conocido por sus destinatarios, tal ficción no puede operar, sin la necesaria consolidación del acto oficial de publicación. Sólo después de cumplido el requisito de publicidad, en los términos que lo prevé la ley, pude entenderse que el acto ha sido conocido por sus destinatarios; es en virtud de tal procedimiento, oponible e idóneo para producir efectos jurídicos y desplegar su fuerza vinculante.

La sentencia destaca en su parte dogmática la compleja importancia que para el adecuado funcionamiento de la democracia participativa, el Estado de derecho, la seguridad jurídica y los derechos fundamentales (Fol.19) comporta el principio de publicidad de los actos de la administración, lo que aparentemente devela una concepción ligada a fines; sin embargo paradójicamente, considera que la sola inserción del acto de delegación de funciones en el órgano oficial satisface el presupuesto de la publicidad y habilita de inmediato al delegatario (en forma concomitante) para el ejercicio de la funciones delegadas, independientemente de que se hayan creado las condiciones materiales para un efectivo conocimiento público del contenido del acto de delegación. Tal perspectiva condujo a que la decisión de exequibilidad se fundara en una concepción del principio de publicidad que se presenta despojada del sustrato material, ligado a fines, que a este principio le adscribe el texto constitucional.

La carencia de pertinencia del argumento jurisprudencial que se invoca prevalentemente

3. La sentencia apoya su decisión de exequibilidad, de manera significativa en la C-957 de 1999, que declaró la exequibilidad del artículo 8° de la Ley 57 de 1985 subrogado por el artículo 119 de la Ley 489 de 1998. Cabe señalar al respecto que no se discute que el régimen legal de publicidad del decreto de delegación de funciones en el Ministro

Delegatario, está establecido en la ley 489 de 1998, particularmente en su artículo 119, que subrogó el artículo 8° de la ley 57 de 1985 y que estos preceptos fueron objeto (parcial) de pronunciamiento por parte de esta Corporación en la mencionada sentencia (C-957 de 1999). Debe precisarse también que el objeto normativo sobre el cual recayó tal decisión fue el artículo 8° de la ley 57 de 198571 subrogado por el artículo 119 de la ley 489 de 199872, precepto que contempla la exigencia de que los actos legislativos y administrativos en él relacionados sólo entrarán a regir después de su publicación. El parágrafo del artículo 11973, en el que se apoya de manera preponderante la decisión mayoritaria no fue objeto de pronunciamiento de exequibilidad en la sentencia C-957/9974.

En consecuencia, resulta inadmisible acudir a ésta decisión para fundamentar la exequibilidad de la ley que ahora se somete a estudio de constitucionalidad por varias razones : (i) por que la materia objeto de pronunciamiento es distinta: en aquella oportunidad se estudió la constitucionalidad de la norma que exigía como requisito de oponibilidad de los actos legislativos y administrativos a que se refiere la ley, su publicación en el Diario Oficial, en tanto que en este juicio se debate sobre el momento a partir del cual se entiende surtido el requisito de la publicidad; (ii) el aparte (parágrafo) del artículo 119 en el que la sentencia funda la legalidad del procedimiento de publicidad, no fue objeto de pronunciamiento por parte de la Corte en la sentencia que invoca, por lo que el argumento jurisprudencial carece de pertinencia; y (iii) la interpretación que se adscribe en la sentencia a ese dispositivo legal (el parágrafo del artículo119 de la ley 489/98) en el sentido que el único requisito de oponibilidad de los actos jurídicos allí reseñados, es la publicación, sin que medien otras exigencias derivadas de los fines del principio, de la razonabilidad o de la lógica misma, no es compatible con el sentido y las finalidades que la misma sentencia le atribuye a la ley, consistente en la unificación de los medios de publicidad de los actos expedidos por las diferentes entidades del Estado, a fin de reconocer únicamente" al Diario Oficial como el medio idóneo para cumplir con el principio de publicidad. La expresión "únicamente" utilizada por la norma no tiene la virtualidad que le atribuye el fallo de modificar el régimen general de publicidad de los actos de la administración, los cometidos que la Constitución le atribuye al principio de publicidad de la gestión administrativa, ni las leyes elementales de la lógica que rigen este principio que imponen divulgación, es decir, condiciones de conocimiento, lo que implica que debe darse previamente (no coetánea) al momento en que se pretende hacer oponible el acto divulgado.

A una conclusión distinta se hubiese llegado si la sentencia que origina este salvamento de voto se hubiera ceñido al sentido del fallo de exequibilidad que se invoca con persistencia (C-957/99), orientado a exaltar el contenido material del principio de publicidad anteponiéndolo a las meras formalidades, y no, como ocurrió, en un precepto de rango legal (el parágrafo del art. 119 de la Ley 489/98), que además no se encuentra amparado por el juicio de constitucionalidad proferido en aquella oportunidad, en que se advirtió:

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

“Por consiguiente, al imponer una norma, como ocurre en el caso sub examine, que los actos administrativos en ella señalados sólo entran a regir después de la fecha de su publicación, simplemente hace efectivo el mandato constitucional contenido en el artículo 209, según el cual la función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento, entre otros, en el principio de publicidad”. (C-957/99, subrayas fuera del original)

En efecto, la sentencia C-957 de 1998 destaca el carácter trascendente de la publicidad de la ley en el ámbito de su eficacia, y vincula tal presupuesto con la posibilidad de su conocimiento previo para su oponibilidad: “el acto de publicación de la ley, se evidencia como 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)75. Dicha función le corresponde ejecutarla al Gobierno, después de efectuada la sanción76. Tal regla es complemento de la que prescribe que la ignorancia de la ley no excusa su incumplimiento,77 puesto que sólo con la publicación oficial de las normas se justifica la ficción de que éstas han sido conocidas por los asociados,78 para luego exigir su cumplimiento.”79.

La publicidad de los actos jurídicos de la administración, no puede ser concebida como una mera ritualidad prevista en el ordenamiento legal, o como la simple inserción del acto en el órgano de divulgación oficial; su valor está vinculado a los fines de la actividad estatal en general, y del procedimiento administrativo en particular, consistentes en la realización de los derechos consagrados en abstracto por el derecho objetivo, y la efectividad de los principios en que se funda el sistema democrático y el orden jurídico.

4. Así, la posición mayoritaria aborda de manera inadecuada el problema jurídico que la demanda plantea, al soslayar la vulneración al principio de publicidad de la función administrativa en el trámite de expedición del decreto de delegación de funciones en el Ministro Delegatario, bajo el argumento que el artículo 196 de la Carta, no regula lo concerniente a la publicidad de dicho acto. Omitió efectuar un análisis integrado y sistemático de la censura frente a los fines que orientan el estado social y democrático de derecho (Art.1°); el principio de efectividad de los derechos constitucionales (Art.2°), y particularmente el principio de publicidad de la actividad administrativa (Art. 209). Utiliza como referente normativo para la declaratoria de exequibilidad el parágrafo del artículo 119 de la Ley 489/98 (Fol.37) subordinando al contenido de tal precepto, el espectro material y finalístico que la Constitución y la jurisprudencia de esta Corte le imprimen al principio de publicidad de los actos de la administración.

La decisión debió ser de inexequibilidad, en cuanto la ley demandada fue sancionada por el Ministro Delegatario en momentos en que carecía de competencia para ejercer las funciones delegadas, en razón a que el Decreto de delegación aún no había entrado en vigor por no haberse surtido el presupuesto previo de la publicidad, en el sentido finalístico en que es concebido por la Carta fundamental y por la jurisprudencia de esta Corporación.

Estos los motivos de nuestro disentimiento.

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Magistrado

SALVAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO A LA SENTENCIA C- 802 DE 2006

DELEGACION DE FUNCIONES CONSTITUCIONALES-Requisitos formales (Salvamento de voto)

PRINCIPIO DE INTERPRETACION DEL EFECTO UTIL-Aplicación (Salvamento de voto)

PRINCIPIO DE LA NO REDUNDANCIA-Aplicación (Salvamento de voto)

MINISTRO DELEGATARIO-Facultades (Salvamento de voto)

SANCION DE LEY POR MINISTRO DELEGATARIO-Improcedencia (Salvamento de voto)

La función de sancionar las leyes es indelegable pues: 1) puede ser ejercida por el Presidente en el exterior merced a los adelantos tecnológicos; 2) no es una función que por su naturaleza sea ejercida por el Primer Mandatario en su carácter de Jefe de Gobierno; y finalmente 3) no es una tarea que pueda ejercer el Ministro delegatario bajo su propia responsabilidad. La sanción de las leyes pueda ser ejercida por el Ministro delegatario. La sentencia, entonces, avaló una sanción contraria a las disposiciones de la Constitución.

SANCION DE LEY-Función del Presidente de la República como Jefe de Estado (Salvamento de voto)

La previsión del artículo 165 constitucional en el sentido que la sanción de las leyes corresponde al Gobierno no debe conducir al equívoco de asumir que se trata de una función que el Presidente ejerce como Jefe de Gobierno y en esa medida es susceptible de delegación. Por el contrario, por la responsabilidad política que acarrea se trata de una función típica de Jefe de Estado, máxime cuando esta figura es un medio por medio del cual participa el primer mandatario en la elaboración de las leyes.

GOBIERNO Y FUNCIONES DEL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA COMO JEFE DE GOBIERNO-Diferenciación (Salvamento de voto)

SISTEMA DE FUENTES EN EL ESTADO DE DERECHO-Importancia en la determinación de la autoridad encargada de sancionar las leyes (Salvamento de voto)

DECRETO DE DELEGACION DE FUNCIONES PRESIDENCIALES-Naturaleza jurídica (Salvamento de voto)

DECRETO DE DELEGACION DE FUNCIONES PRESIDENCIALES-Juez competente para conocer/CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE LEY-Recae sobre la integridad del proceso de formación de la ley (Salvamento de voto)

El objeto del control de constitucionalidad de la ley es la totalidad del trámite de formación de la misma, y no como se afirma en la sentencia cuando se dice que “La Corte Constitucional no entrará a estudiar la legalidad del Decreto 4241 de 2005, por ser ésta una competencia específica del Consejo de Estado”, ya que el objeto del control de constitucionalidad es la integridad del proceso de formación de la ley. En tal sentido, según la sentencia, la presencia de un vicio que afecte a un acto administrativo, como lo es el decreto de delegación de funciones presidenciales, no significa que éste deba transmitirse automáticamente a la ley. No se presentaría una inconstitucionalidad, de no tratarse de un vicio con entidad sustancial. En este orden de ideas, si el mencionado decreto es nulo porque, por ejemplo, no podían delegarse funciones presidenciales en un Ministro de otro partido político, esto es considerado un vicio con entidad sustancial, el cual daría lugar a una declaratoria de inconstitucionalidad de la ley. De tal suerte que, de llegar a configurarse un

vicio de trámite en un acto jurídico que hace parte del trámite de elaboración de una ley, como es el caso de un decreto mediante el cual se delega la facultad de sancionarla, tal irregularidad podría ser conocida por la Corte, en virtud de la competencia que le asignada por el artículo 241.4 Superior, y en caso de que tenga la entidad suficiente, puede ser eventualmente motivo de una declaratoria de inconstitucionalidad.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

SANCION DE LEY-Concepto (Salvamento de voto)

PROMULGACION DE LA LEY-Concepto (Salvamento de voto)

ENTRADA EN VIGENCIA DE LA LEY-Concepto (Salvamento de voto)

SANCION, PROMULGACION Y ENTRADA EN VIGENCIA DE LA LEY-Diferencias (Salvamento de voto)

PRINCIPIO DE PUBLICIDAD-Vulneración/SANCION DE LEY POR MINISTRO DELEGATARIO-Existencia de vicio formal con entidad sustancial por no haber existido acto previo de publicidad del decreto de delegación respectivo/PUBLICIDAD DE ACTO ADMINISTRATIVO-Diferente del concepto de ficción de conocimiento (Salvamento de voto)

El procedimiento legislativo tiene un iter lógico, señalado por la Constitución. En esa medida cada fase debe ser agotada plenamente, de manera sucesiva, no simultánea, sin que sea posible confundirlas o pretermitir alguna de ellas, como en mi opinión se realizó en el trámite de la Ley 996 de 2005. La Sala entendió que el caso sometido a su consideración se relacionaba con “el ejercicio de las funciones delegadas tuvo lugar el mismo día de la publicación del acto de delegación de funciones presidenciales.” En otras palabras, el mismo día en que el decreto fue publicado, es decir, entró en vigencia, el Ministro del Interior y de Justicia hizo uso de las facultades delegadas. Esta forma de actuar constituye un vicio formal con entidad sustancial, ya que supone la negación del principio de publicidad. No hubo, en realidad, un acto previo de publicidad, sino concomitante, es decir, entró en vigencia y se aplicó el decreto de delegación el mismo día que se hizo la publicación, de forma tal que no hubo un acto previo de publicación, rompiéndose de esta manera una secuencia lógica que gobierna el trámite de la formación de ley en Colombia. Una cosa es el acto de publicación, la

promulgación de la ley y de los actos administrativos como lo es el decreto 4241 de 2005, que es una obligación y requisito sine qua non para la aplicación de las normas, para su entrada en vigencia, para que, como sucede en este caso, se pueda hacer uso de las competencias delegadas y otra diferente es la ficción de publicidad, que consiste en la presunción de que una vez publicada (de manera real y no ficticia) una ley o un acto administrativo se entiende que todos los ciudadanos tienen conocimiento de esto, siéndoles oponible su contenido. Sólo si hay una previa publicación se puede como consecuencia entender que se produce la mencionada ficción. De allí que en esta sentencia se confunden los conceptos de publicación y ficción de conocimiento. La publicación siempre debe ser efectiva y la vigencia que se da con la ficción de conocimiento debe ser posterior.

Referencia: expediente D-6158

Demanda de inconstitucionalidad contra la ley 996 de 2005 “Por medio de la cual se reglamenta la elección de Presidente de la República de conformidad con el artículo 152 literal f) de la Constitución Política de Colombia y de acuerdo con lo establecido en el Acto Legislativo 02 de 2004, y se dictan otras disposiciones”.

Magistrado Ponente:

Dr. MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Temas:

Sanción, promulgación y entrada en vigor de la ley

Principio de publicidad de la ley

Facultades del Ministro Delegatario

Con el acostumbrado respeto, paso a exponer las razones por las cuales no comparto la decisión adoptada por la Sala Plena en sentencia C- 802 de 2006, mediante la cual se declaró exequible, por el cargo analizado, la Ley 996 de 2005.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

En tal sentido, cabe recordar que el problema jurídico que se planteó en la demanda de inconstitucionalidad consistió en establecer si era conforme con la Carta Política que el Ministro Delegatario sancionara la ley estatutaria mediante la cual se regula la reelección inmediata del Presidente de la República, el mismo día que entró en vigencia el decreto presidencial mediante el cual se le delegó dicha facultad. En otras palabras, si se puede hacer uso de una delegación, entendiendo que tal decreto está vigente el mismo día que se ordena su publicación.

Con el propósito de ofrecer una mayor claridad sobre los motivos por los cuales me aparté de la decisión adoptada por la Sala Plena (i) analizaré si la función presidencial de sancionar la ley es delegable; (ii) estudiaré las diferencias existentes entre la sanción, promulgación y entrada en vigencia de la ley; (ii) examinaré la naturaleza jurídica del decreto presidencial mediante el cual se delega la función de sancionar leyes, así como el juez competente para conocer del mismo; (iii), por último, fijaré mi posición en relación con el caso concreto.

1. La función presidencial de sancionar la ley es indelegable en un Ministro.

En la sentencia de la cual me aparto se sostiene que “la sanción presidencial, en tanto que acto de gobierno, podía ser objeto de delegación en los términos del inciso 4º del artículo 196 C.P.”. No comparto la anterior afirmación, por las razones que paso explicar.

En todo momento, la labor de sancionar las leyes es ejercida por el Presidente de la República en su calidad de Jefe de Estado, siendo así una función que no puede ser delegada en el Ministro delegatario, según lo dispone el artículo 196 de la Carta Política.

El precitado artículo consagra un conjunto de requisitos formales que deben reunirse para que proceda la delegación de funciones presidenciales en el Ministro delegatario. Ellas son: (i) que el Presidente de la República se traslade al extranjero en ejercicio de su cargo; (ii) la expedición de un acto administrativo mediante el cual se deleguen expresamente las funciones presidenciales; (iii) que las funciones delegadas puedan ser ejercidas por el Ministro Delegatario bajo su propia responsabilidad; (iv) las funciones delegadas pueden ser de distinta naturaleza “tanto aquellas que le son propias como aquellas que ejerce en su calidad de Jefe de Gobierno”; (v) las funciones delegadas no puedan ser ejercidas por el Presidente de la República desde el exterior; y (vi) el Ministro Delegatario debe pertenecer al mismo partido o movimiento político del Presidente.

Por la manera en que se encuentra redactado el artículo 196 Superior, es necesario que a

más de observar el cumplimiento de las anteriores exigencias, el operador jurídico analice la naturaleza de las competencias que pretenden ser delegadas, toda vez que la disposición adolece de una indeterminación en su enunciado normativo. Lo anterior se afirma por cuanto la norma se limita a establecer que las funciones deben poder ser ejercidas por el Ministro Delegatario bajo su propia responsabilidad, y que adicionalmente pueden delegarse “tanto aquellas que le son propias como las que ejerce en su calidad de Jefe de Gobierno”.

La indeterminación normativa a la que se ha hecho referencia tiene que ver con el significado del enunciado “tanto aquellas que le son propias”, el cual puede ser interpretado de dos distintas maneras: en primer lugar, podría entenderse que se refiere a las funciones que le son propias al Presidente, y en segundo lugar podría referirse a las funciones que le son propias al Ministro Delegatario. Acudiendo a diversos criterios interpretativos –tales como los del efecto útil y el principio de la no redundancia- cobra sentido la primera interpretación, es decir, que pueden ser delegadas las funciones que le son propias al Ministro.

A mi juicio, la interpretación que concluye que pueden ser delegadas las funciones que le son propias al Presidente es contraria al principio del efecto útil porque la precisión introducida posteriormente –en el sentido que pueden ser delegadas la funciones del Jefe de Gobierno- carecería de cualquier eficacia pues no restringiría el ámbito de funciones delegables, por otra parte de conformidad con uno de los criterios de uso frecuente en la interpretación –el de la no redundancia- no tendría sentido que se hubiera previsto que el Presidente delegara las funciones que le son propias y aquellas que ejerce en su calidad de Jefe de Gobierno, porque nuevamente la segunda expresión sería redundante. Adicionalmente, entender que el Presidente puede delegar cualquier función que le sea propia en el ministro delegatario, significaría desnaturalizar esta figura, pues no hay que olvidar que éste no suple una falta temporal del Presidente de la República, quien continúa en el ejercicio de sus funciones, salvo aquellas propias de su calidad de Jefe de Gobierno que decida delegar.

Por lo dicho en el párrafo precedente, se tiene que el ministro delegatario ejercerá aquellas funciones que le son propias en su calidad de Ministro y aquellas que el Presidente le delegue como Jefe de Gobierno.

En este punto se debe introducir una nueva precisión pues sólo son delegables aquellas funciones que el Presidente no pueda cumplir por estar temporalmente en el exterior en el ejercicio de su cargo. Este último caso comporta una restricción de carácter fáctico que se relaciona con la imposibilidad de cumplir ciertas funciones presidenciales desde el extranjero.

Según esta última afirmación, la función de sancionar las leyes no es una función

constitucional que el Presidente de la República pueda delegar en el Ministro Delegatario, pues aquél puede continuar sancionando las leyes cuando se encuentra en el exterior, máxime con los avances en materia de comunicaciones presentes en un mundo globalizado. Encuentro, entonces, que no se encuentra verificado el requisito fáctico o material que establece que la función a ser delegada no pueda ser ejercida por el Presidente en el exterior.

Estimo que tampoco se cumplió en el caso analizado el requisito material sobre la naturaleza de la función ejercida por el Ministro delegatario. Al respecto hay que diferenciar entre las funciones del Presidente de la República como Jefe de Gobierno y la figura del Gobierno prevista en distintas disposiciones constitucionales. Afirmar que la sanción de las leyes ordinarias corresponde al "Gobierno" y que por lo tanto se trata de una función presidencial que corresponde a la calidad de Jefe de Gobierno no resiste el menor análisis.

Cuando el texto constitucional emplea la expresión Gobierno no se refiere a las funciones del Presidente como Jefe de Gobierno, sino a la figura de prevista por el artículo 115 constitucional, la cual guarda relación con otras características propias de un régimen presidencial como la responsabilidad del Primer Mandatario y el refrendo ministerial. Por ejemplo, sostener que la previsión del artículo 212 constitucional en el sentido que el Presidente de la República, con la firma de todos los ministros, podrá declarar el Estado de Guerra Exterior y "mediante tal declaración, el Gobierno tendrá las facultades estrictamente necesarias para repeler la agresión, defender la soberanía, atender los requerimientos de la guerra, y procurar el restablecimiento de la normalidad", corresponde a una función presidencial que se ejerce en calidad de Jefe de Gobierno y por lo tanto puede ser temporalmente transferida al ministro delegatario no resiste el menor análisis desde la perspectiva de un Estado constitucional de derecho.

Ahora bien, la previsión del artículo 165 constitucional en el sentido que la sanción de las leyes corresponde al Gobierno no debe conducir al equívoco de asumir que se trata de una función que el Presidente ejerce como Jefe de Gobierno y en esa medida es susceptible de delegación. Por el contrario, por la responsabilidad política que acarrea se trata de una función típica de Jefe de Estado, máxime cuando esta figura es un medio por medio del cual participa el primer mandatario en la elaboración de las leyes.

Finalmente, tampoco se encuentra que la sanción de las leyes encaje en el supuesto de tareas que sean propias del Ministro, por cuanto ella no es una función que pueda ser ejercida por el Ministro bajo "su propia responsabilidad". Esto es así toda vez que la sanción es un acto mediante el cual el Presidente transmite su legitimidad política a la voluntad del Congreso, y en esa medida conlleva una responsabilidad política que es indelegable.

Por lo expresado hasta el momento encuentro que la función de sancionar las leyes es indelegable pues: 1) puede ser ejercida por el Presidente en el exterior merced a los adelantos tecnológicos; 2) no es una función que por su naturaleza sea ejercida por el Primer Mandatario en su carácter de Jefe de Gobierno; y finalmente 3) no es una tarea que pueda ejercer el Ministro delegatario bajo su propia responsabilidad.

A la luz de lo anterior, considero que es contrario a la Carta Política entender que la sanción de las leyes pueda ser ejercida por el Ministro delegatario. La sentencia, entonces, avaló una sanción contraria a las disposiciones de la Constitución.

Para concluir, cabe consignar que la regulación constitucional del sistema de fuentes, de la cual hace parte la previsión de quien es la autoridad encargada de sancionar las leyes, es de extrema importancia en un Estado de Derecho. No hay que olvidar que esta materia hace referencia a quien puede producir ciertos actos y bajo que procedimientos, en esa medida sostener que la sanción de las leyes es una atribución presidencial delegable significa desvirtuar el orden constitucional vigente y desconocer la atribución de competencias en la materia hecha por la Carta Política de 1991.

1. Naturaleza jurídica del decreto presidencial mediante el cual se delega la función de sancionar leyes, así como el juez competente para conocer del mismo.

En la sentencia se sostiene que el decreto mediante el cual el Presidente delega en un Ministro la facultad de sancionar leyes es un acto administrativo, y que por ende, “La Corte Constitucional no entrará a estudiar la legalidad del Decreto 4241 de 2005, por ser ésta una competencia específica del Consejo de Estado”. Más adelante se sostiene que “La Ley 996 de 2005, que es el resultado de un proceso constitucional que implica la manifestación de la voluntad del Legislador, y que culmina con la sanción presidencial. En el caso que ocupa a la Corte, es la ley y no los demás actos, la que ha sido demandada por el accionante, dada la exclusiva competencia constitucional de esta Corporación”.

No obstante lo anterior, en su providencia la Corte examinó in extenso no sólo el tema de la delegación de funciones presidenciales contenida en el artículo 196 constitucional sino que concluyó que, en el caso concreto, el Ministro Delegatario contaba con la facultad de sancionar la ley estatutaria 996 de 2005. En otras palabras, a pesar de lo afirmando, la Sala Plena terminó examinando en detalle la constitucionalidad del decreto presidencial mediante el cual se delegaron unas facultades en un Ministro, con lo cual, siguiendo la lógica de la sentencia, se debería concluir que el juez constitucional invadió el ámbito competencial del

juez administrativo.

Sobre el particular, es preciso señalar que, en mi concepto, el objeto del control de constitucionalidad de leyes, cuando el cargo es por vicios de forma, requiere necesariamente conocer de los demás actos constitutivos del proceso de elaboración de la ley. En otras palabras, el objeto del control de constitucionalidad de la ley es la totalidad del trámite de formación de la misma, y no como se afirma en la sentencia cuando se dice que "La Corte Constitucional no entrará a estudiar la legalidad del Decreto 4241 de 2005, por ser ésta una competencia específica del Consejo de Estado", ya que el objeto del control de constitucionalidad es la integridad del proceso de formación de la ley.

En tal sentido, según la sentencia, la presencia de un vicio que afecte a un acto administrativo, como lo es el decreto de delegación de funciones presidenciales, no significa que éste deba transmitirse automáticamente a la ley. No se presentaría una inconstitucionalidad, de no tratarse de un vicio con entidad sustancial.

En este orden de ideas, si el mencionado decreto es nulo porque, por ejemplo, no podían delegarse funciones presidenciales en un Ministro de otro partido político, esto es considerado un vicio con entidad sustancial, el cual daría lugar a una declaratoria de inconstitucionalidad de la ley. De tal suerte que, de llegar a configurarse un vicio de trámite en un acto jurídico que hace parte del trámite de elaboración de una ley, como es el caso de un decreto mediante el cual se delega la facultad de sancionarla, tal irregularidad podría ser conocida por la Corte, en virtud de la competencia que le asignada por el artículo 241.4 Superior, y en caso de que tenga la entidad suficiente, puede ser eventualmente motivo de una declaratoria de inconstitucionalidad.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

A mi juicio, la sentencia de la cual me aparto sienta un negativo precedente en materia de publicidad de los actos administrativos. En efecto, el fallo adhiere a la tesis según la cual aquéllos surten efectos jurídicos desde el día mismo de su inserción en el Diario Oficial y no a partir del día siguiente, cuando se puede entender que la ciudadanía se ha podido enterar de sus contenidos. Sin lugar a dudas, el requisito de publicidad, consagrado en el artículo 209 Superior, constituye una de las formas en que el principio de transparencia del Estado de Derecho se manifiesta dentro de la estructura de las actuaciones administrativas. Su punto de partida lo constituye la necesidad de que la totalidad de las actuaciones y decisiones adoptadas por las autoridades se caractericen por ser públicas y abiertas para todos los ciudadanos. De allí que resulte inaceptable que la administración pretenda vincular jurídicamente a los ciudadanos mediante actos ocultos, que materialmente no ha podido

conocer.

En tal sentido, en el caso concreto, la mayoría de la Corte aceptó que el Decreto 4241 de 2005, “Por el cual se delegan unas funciones constitucionales”, surtiera efectos, como reza el artículo 2º del mismo “a partir de la fecha de su expedición”, es decir, el 23 de noviembre de 2005, y no de su efectiva publicación, la cual sólo tuvo lugar al día siguiente en el Diario Oficial núm. 46.102 p. 47; es más, se aceptó que un acto administrativo de tal entidad surtiera efectos jurídicos desde el día en que es enviado para su publicación y no desde el día siguiente cuando efectivamente la ciudadanía ha podido conocerlo.

En síntesis, no se trata de equiparar por completo el requisito de publicidad de la ley con aquel de los actos administrativos, por cuanto se trata de diferentes actos jurídicos, sino de resaltar la importancia que reviste dicho principio en un Estado de Derecho, en tanto que elemento condicionante de la validez de la norma jurídica.

1. Diferencias entre la sanción, promulgación y entrada en vigencia de la ley.

El procedimiento de formación de la ley en Colombia está integrado por una secuencia lógica de pasos (sanción, promulgación y entrada en vigor) que es necesario agotar en su totalidad, so pena de afectar la validez del acto jurídico.

En tal sentido, mediante la sanción de la ley, el Gobierno aprueba y da fe de la existencia y autenticidad del texto aprobado por las Cámaras, poniendo fin de esta manera al procedimiento formativo de la ley, tal y como lo prescribe el artículo 157 numeral 4 constitucional. De tal suerte que la sanción presidencial no puede ser entendida como una aprobación de la labor legislativa del Congreso, por cuanto no le corresponde al Ejecutivo otorgar un consentimiento para que el proyecto debatido y aprobado por aquél se convierta finalmente en ley de República. De allí que el Gobierno cuente con unos términos constitucionales preceptivos dentro de los cuales puede objetar por motivos de inconstitucionalidad o inconveniencia un proyecto de ley.

Ahora bien, una vez sancionado el proyecto de ley, el paso siguiente es la promulgación del mismo, atribución que, en los términos del artículo 189.10 Superior, corresponde al Presidente de la República. Al respecto, el artículo 52.2 del Código de Régimen Político y Municipal define la promulgación en los siguientes términos: “La promulgación consiste en insertar la ley en el periódico oficial y se entiende consumada en la fecha del número que termine la inserción”. En consecuencia, en el derecho colombiano, promulgación y

publicación de la ley han sido asimiladas.

Sobre el particular, es importante señalar que en un Estado de Derecho una ley que no ha surtido la ritualidad de su publicación es inexistente. En efecto, carece de todo carácter vinculante para los asociados una ley secreta, oculta. No se trata, en consecuencia, de una mera formalidad insustancial, de un simple requisito o de una ficción carente de contenido, sino de un instrumento de seguridad y defensa esencial para los ciudadanos. En otras palabras, una ley que no ha sido debidamente conocida por sus destinatarios mediante su publicación en el Diario Oficial, sencillamente no existe como norma jurídica.

Un tercer paso consiste en la entrada en vigor de la ley, concepto vinculado con la eficacia jurídica de la norma. Se trata, por lo tanto, de determinar a partir de qué momento una ley, que ha sido debidamente sancionada y promulgada, despliega sus efectos jurídicos. En tal sentido, corresponde al legislador señalar con precisión el instante a partir del cual una determinada normatividad resulta obligatoria, tomando en cuenta la realidad social, económica y política del país. En otras palabras, se trata de un asunto de conveniencia. De allí que, por ejemplo, nuevos códigos o legislaciones extensas suelen entrar en vigor no de manera inmediata, sino al cabo de unos meses o un año, con lo cual se garantiza el debido conocimiento y estudio de sus disposiciones por parte de la ciudadanía. De igual manera, la Ley 5ª de 1992 faculta al Congreso para aplazar la entrada en vigor de tratados internacionales en Colombia, una vez han sido ratificados y sus textos se encuentran publicados en el Diario Oficial.

En suma, el procedimiento legislativo tiene un iter lógico, señalado por la Constitución. En esa medida cada fase debe ser agotada plenamente, de manera sucesiva, no simultánea, sin que sea posible confundirlas o pretermitir alguna de ellas, como en mi opinión se realizó en el trámite de la Ley 996 de 2005, tal y como paso a explicar.

1. En el caso concreto, se confundieron por completo las fases de sanción, promulgación y entrada en vigor de una ley.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

“Los hechos que se presentan en el caso de la referencia y de los que da cuenta el actor para alegar la aparente inconstitucionalidad de la Ley 996 de 2005, son los siguientes:

a. El Decreto 4241 de 2005 de delegación de funciones presidenciales, fue expedido por el Primer Mandatario el 23 de noviembre de 2005, invocando la potestad de delegar tales funciones conforme al artículo 196 de la Carta. Dentro de las funciones delegadas, se encuentran aquellas contenidas en el artículo 189 numerales 9 y 10 de la Constitución, es decir, "sancionar las leyes" y promulgarlas. El artículo 2º del decreto mencionado, señala además, que éste "rige a partir de la fecha de su expedición", hecho que tuvo lugar el 23 de noviembre de 2005.

b. El Decreto 4241 de 2005, fue publicado el 24 de noviembre de 2005 en el Diario Oficial No 46102 de la misma fecha.

c. El ejercicio de las funciones delegadas en cuestión, es decir, la sanción presidencial de la Ley 996 de 2005 y su promulgación, se llevó a cabo el 24 de noviembre de 2005.

A continuación, la Sala entendió que el caso sometido a su consideración se relacionaba con "el ejercicio de las funciones delegadas tuvo lugar el mismo día de la publicación del acto de delegación de funciones presidenciales." En otras palabras, el mismo día en que el decreto fue publicado, es decir, entró en vigencia, el Ministro del Interior y de Justicia hizo uso de las facultades delegadas. Esta forma de actuar constituye un vicio formal con entidad sustancial, ya que supone la negación del principio de publicidad. No hubo, en realidad, un acto previo de publicidad, sino concomitante, es decir, entró en vigencia y se aplicó el decreto de delegación el mismo día que se hizo la publicación, de forma tal que no hubo un acto previo de publicación, rompiéndose de esta manera una secuencia lógica que gobierna el trámite de la formación de ley en Colombia.

En efecto, en el caso concreto, el Presidente de la República, con motivo de un viaje en misión oficial al extranjero, expidió el Decreto 4241 del 23 de noviembre de 2005, mediante el cual delegó determinadas funciones constitucionales en su Ministro del Interior y de Justicia, entre ellas, aquella de sancionar leyes.

El texto del decreto, como se ha explicado, entró a regir desde su expedición, habiendo sido publicado en el Diario Oficial al día siguiente. Ese mismo día, el Ministro Delegatario de funciones presidenciales, sancionó la Ley 996 de 2005, "Por medio de la cual se reglamenta la elección de Presidente de la República, de conformidad con el artículo 152 literal f) de la Constitución Política de Colombia y de acuerdo con lo establecido en el Acto Legislativo 02 de

2004, y se dictan otras disposiciones”, normatividad que, de conformidad con su artículo 42, entró a regir a partir de su promulgación, la cual tuvo lugar el 24 de noviembre en el Diario Oficial núm. 46.102 pag. 52. En otras palabras, en un mismo día, (i) entró a regir el decreto mediante el cual se delegaron ciertas funciones presidenciales; (ii) fue sancionada por el Ministro Delegatario la Ley 996 de 2005; (iii) fue publicada la ley; y (iv) entró a regir la misma. De tal suerte que se vulneró el principio de publicidad, como pasa a explicarse.

Una cosa es el acto de publicación, la promulgación de la ley y de los actos administrativos como lo es el decreto 4241 de 2005, que es una obligación y requisito sine qua non para la aplicación de las normas, para su entrada en vigencia, para que, como sucede en este caso, se pueda hacer uso de las competencias delegadas y otra diferente es la ficción de publicidad, que consiste en la presunción de que una vez publicada (de manera real y no ficticia) una ley o un acto administrativo se entiende que todos los ciudadanos tienen conocimiento de esto, siéndoles oponible su contenido. Sólo si hay una previa publicación se puede como consecuencia entender que se produce la mencionada ficción. De allí que en esta sentencia se confunden los conceptos de publicación y ficción de conocimiento. La publicación siempre debe ser efectiva y la vigencia que se da con la ficción de conocimiento debe ser posterior.

Aunado a lo anterior, la providencia de la cual me aparto consigna la siguiente afirmación:

“Por ende, más allá de las exigencias comentadas para que constitucionalmente se considere procedente la delegación de funciones del artículo 196 superior, la Constitución no exige que el ejercicio de tales funciones por parte del Ministro se de al día siguiente de la publicación del acto de delegación conforme al 196 C.P., o en una fecha subsiguiente. Constitucionalmente no hay requisitos adicionales a los establecidos en el artículo 196 de la Carta, para que el Ministro Delegatario pueda ejercer las funciones delegadas por el Primer Mandatario.

En otras palabras, según la mayoría, al no existir norma o disposición expresa en el artículo 196 que ordene o exija que el ejercicio de la función de sancionar se realice al día siguiente, o desde el día siguiente, entonces puede ejercerse el mismo día. No se tiene en cuenta a) la lógica y b) se hace nugatoria la secuencia, de manera tal que podría ser primero la sanción y luego la publicación siempre que coincida el día.

El mismo argumento esgrimido por la mayoría es retomado en el siguiente aparte del fallo:

“En este sentido, el parágrafo del artículo 119 enunciado, en modo alguno señala que deben transcurrir 24 horas después de la publicación del acto para que se considere satisfecho dicho requisito, o que debe esperarse un periodo más allá de la fecha de publicación para que el acto se estime oponible. Del tenor literal de la norma sólo se desprende que la publicación del acto es el requisito de publicidad exigible para que se predique la “vigencia y oponibilidad” del acto correspondiente. Este requisito se cumple “con la publicación”, no un día después de la publicación.”

De tal suerte que se recurre, una vez más, a la tesis según la cual el artículo 119 de la Ley 489 de 1998 no ordena que deban transcurrir 24 horas después de la publicación del acto para que se considere satisfecho dicho requisito. Esta no es la exigencia constitucional, ya que es diferente que sea al día siguiente a que deban esperarse 24 horas. Argumentar de otra manera conduce a que la frase según la cual el decreto de delegación rige a partir de su expedición, sea carente de contenido.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

Por último, deseo señalar que el Presidente de la República asume una responsabilidad política cuando decide sancionar el texto de una ley; tanto más si se trata, como en este caso, de una ley estatutaria referente a la reelección inmediata del Jefe de Estado. De allí que si el Presidente no está de acuerdo con el contenido del proyecto de ley que es sometido a su sanción, cuenta con la facultad constitucional de objetarlo y no recurrir indebidamente a la figura de la delegación de funciones presidenciales. En otros términos, en el presente caso, así se tratara de la temática de la reelección del primer mandatario, la sanción del proyecto de ley no puede ser entendida como un acto de cortesía o de delicadeza; se trata, por el contrario, del cumplimiento de un deber constitucional que conlleva responsabilidad política.

En definitiva, en el caso concreto se dieron cita dos vicios con entidad sustancial: por una parte, el Presidente de la República no podía delegar en un Ministro la facultad de sancionar leyes; por otra, no se respetó el principio de publicidad en la formación de la ley.

Fecha ut supra,

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

SALVAMENTO DE VOTO A LA SENTENCIA C-802 DE 2006 DEL MAGISTRADO JAIME ARAUJO RENTERIA

Referencia: expediente D-6158.

Demanda de inconstitucionalidad contra la ley 996 de 2005 “Por medio de la cual se reglamenta la elección de Presidente de la República de conformidad con el artículo 152 literal f) de la Constitución Política de Colombia, y de acuerdo con lo establecido en el Acto Legislativo 02 de 2004, y se dictan otras disposiciones”.

Magistrado Ponente:

Dr. MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

Con el acostumbrado respeto por las decisiones mayoritarias de esta Corporación, me permito salvar mi voto a la presente sentencia, con base en las siguientes razones y consideraciones:

1. La sanción presidencial de la ley: (i) Me permito reiterar mi posición sostenida en Salvamento de Voto a la Sentencia C-172 del 2006, respecto de la imposibilidad constitucional de que el Presidente de la República pueda delegar la función de sancionar la

ley, pues ésta constituye una facultad reservada al presidente en su calidad de Jefe de Estado, por mandato de la Constitución y de la ley, y no simplemente en su calidad de Jefe de Gobierno.

La exigencia de sanción presidencial de las leyes tiene un trasfondo de carácter histórico, el cual hace referencia a que antes del surgimiento de los estados nacionales, la ley era dictada por el monarca y, posteriormente, al pasar dicha facultad al parlamento, se empezó a exigir desde entonces hasta nuestros días, la concurrencia de la voluntad del Jefe de Estado en la formación de las leyes, a través de la sanción e incluso de la formulación de objeciones frente a ésta. Por esta razón, se trata entonces de una función propia del ejecutivo en su calidad de Jefe de Estado en relación con el Congreso, lo cual está prescrito en nuestro ordenamiento por el artículo 200 de la Constitución Nacional.

El requisito de la sanción de la ley como función que reside en cabeza del Presidente de la República en su calidad de Jefe de Estado, no es, por lo demás, exclusiva ni típica de las monarquías o de los sistemas presidencialistas, sino que se encuentra aún en sistemas parlamentarios. A mi juicio, la sanción es parte de la ley, en forma de la manifestación de la voluntad de Estado.

En este sentido, es claro, en mi concepto, que la facultad de sancionar la ley tiene su origen en las funciones propias de Jefe de Estado, en cuanto obedece históricamente a los conflictos entre el rey y el parlamento, lo cual condujo a que en la adopción de una ley se dejara un ámbito de concurrencia de la voluntad del monarca, lo que significa que mediante la sanción de la ley el ejecutivo participa en esta medida de la potestad normativa. Ello explica, en mi concepto, por qué ésta es una función propia del Jefe de Estado, pues es la manifestación de la voluntad estatal, como lo es también la sanción que imparte el Congreso, cuando no lo hace el Presidente de la República, pues con ello también se expresa la voluntad del Estado. A mi juicio, esto demuestra que la sanción del Presidente es un acto de Jefe de Estado y no simplemente de Jefe de Gobierno.

Finalmente y respecto de este punto, me permito expresar mi acuerdo con lo observado en su momento por el magistrado Humberto Sierra, en el sentido de que la modificación de la jurisprudencia de la Corte, que le da a la sanción de la ley la naturaleza de acto administrativo o acto de jefe de gobierno, conduce al absurdo de dividir las decisiones sobre una ley, cuya sanción puede ser inconstitucional, mientras que la ley no.

(ii) Así mismo, me permito reiterar mi posición, sostenida igualmente en Salvamento de Voto a la Sentencia C-172 del 2006, respecto de que los actos de Jefe de Estado, en principio, no son delegables. Por esta razón, discrepo de la interpretación que se hace del artículo 196 de

la Constitución Nacional, en el sentido de que éste permita que se delegue la función de la sanción presidencial, como tampoco pueden delegarse, en mi concepto, todas las funciones administrativas, ya que actualmente sólo se pueden delegar las que autoriza la Ley 489 de 1998.

En consecuencia, aunado a la idea de que la sanción de la ley no es un acto administrativo sino un acto de Jefe de Estado, considero que no existe norma de la Constitución que autorice la delegación de dicha función. De otra parte, considero que las delegaciones no pueden ser implícitas sino expresas, esto es, para delegar debe haber una norma expresa –en este caso, constitucional- que así lo autorice. A mi juicio, el artículo 211 de la Constitución no es aplicable al caso, pues se refiere a la delegación permanente de funciones administrativas en cabeza de distintos funcionarios de la rama ejecutiva, autorizada previamente por una ley.

En este sentido, reitero mi posición respecto de que en nuestro sistema constitucional la sanción de la ley es indelegable. Considero, no sólo que nuestra Constitución lo dispone así, sino que además, en materia de competencia es indispensable que exista una norma expresa. En mi concepto, el artículo 196 de la Constitución no admite una interpretación amplia que implique dicha delegación, entre otras, porque el Ministro Delegatario ejerce las funciones presidenciales de manera transitoria. Por lo tanto, insisto en que la sanción presidencial de la ley es indelegable.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

A mi juicio, no existe claridad en esta sentencia respecto de cuáles actos se pueden delegar y cuáles no. En mi criterio, el Presidente conserva en todo momento las funciones de Jefe de Estado, lo cual significa que no puede delegarlas, ni desprenderse de ellas porque no deja de ser Presidente e inclusive puede actuar como tal en el extranjero.

2. El Principio de publicidad: En segundo lugar y respecto de los parámetros de control consagrados en especial en los artículos 161 y 166 Superior, que consagran la obligación de publicar las leyes, y el artículo 168 de la Constitución Nacional, respecto de la sanción y promulgación de las leyes por el presidente del Congreso, considero que la publicidad de las normas jurídicas es esencial en el Estado de Derecho consagrado en el artículo 1° Superior, puesto que el sometimiento a la ley requiere que los ciudadanos deben conocerla de manera previa e igualmente su participación en las decisiones que les incumben no sería posible sin dicho conocimiento, como también el ejercicio efectivo de los derechos (art. 2° C.P.). Así mismo, el artículo 4° de la Carta Fundamental le impone a todos el acatamiento a la Constitución y a las leyes, para lo cual se necesita que éstas se den a conocer al igual que los actos jurídicos de las autoridades.

En este sentido, todas las leyes, decretos y sentencias son actos jurídicos que tienen necesariamente que ser publicados y conocidos antes de que produzcan efectos jurídicos. Dentro de las normas constitucionales que sustentan el principio de publicidad, el artículo 161 de la Carta exige también la publicación previa del texto conciliado de un proyecto de ley "por lo menos con un día de anticipación" para permitir que los congresistas conozcan lo que deben debatir y votar.

Así mismo, a mi juicio, los actos de delegación, independientemente de cómo se llamen, son actos jurídicos de una autoridad pública, lo cual basta para que deban ser publicados, de manera que los ciudadanos los conozcan de manera previa. Adicionalmente, considero, que de acuerdo con la Ley 57 de 1985 sólo un día después de la publicación de la norma en el Diario Oficial habrá eficacia de la norma. En el caso específico del decreto de delegación presidencial, es evidente, a mi juicio, que los ciudadanos tienen derecho e interés de conocer quién está gobernando.

Igualmente, sostengo que las sentencias judiciales deben notificarse pues sólo pueden producir efectos a partir de esta notificación y en el caso de las sentencias de constitucionalidad en las que la Corte actúa como legislador negativo al expulsar la norma del ordenamiento jurídico, con mayor razón, se requiere en mi concepto cumplir con el principio de publicidad.

3. La Ley 57 de 1985 y 489 de 1998: En tercer lugar, considero que en la presente sentencia se llega a una conclusión errada sobre la vigencia del artículo 8º de la Ley 57 de 1985, que no fue derogado, sino únicamente subrogado por el artículo 119 de la Ley 489 de 1998, de manera que la norma sigue vigente con un contenido diverso. En mi opinión, no se puede sostener que una norma pueda regir sin publicarla (que no es lo mismo que promulgarla), pues aunque sea una ficción, la publicación oficial es la que sustenta la presunción de conocimiento, sin la cual la norma no puede obligar, como lo ha señalado también la jurisprudencia. En mi concepto, este requisito de publicidad es el mismo para los actos de contenido particular y toda ley requiere de un periodo de vacancia, en la medida en que hay que darle tiempo a los ciudadanos para que conozcan las normas y no puedan aducir la ignorancia de la ley como excusa.

En este sentido, reitero mi concepto en cuanto a que la Ley 57 de 1985 en los artículos 2º y 8º no fue derogada pues las disposiciones que se citan no son contrarias a la regulación posterior de la Ley 489 de 1998, por lo que siguen vigentes con una modificación parcial. A mi juicio, la autorización para la delegación no quiere decir que se tenga que delegar ni que pueda hacerse de cualquier forma, pues esto debe ser regulado por una norma general. A su vez, me permito indicar, que si la delegación prevista en el artículo 197 de la Constitución es especial tiene que regirse por normas especiales y si se tiene en cuenta que el Presidente de

la República sale del territorio nacional en ejercicio de sus funciones, es obvio que debe conservar algunas de ellas. Para el efecto, las normas aplicables son la ley 489 de 1998, la delegación presidencial se rige por el principio de jerarquía y requiere que se haga por escrito. La otra posibilidad de delegación, por fuera de la relación de jerarquía, se realiza por medio de convenios interadministrativos que delegan en entidades territoriales una función, evento en el cual se debe señalar quién es el funcionario que la ejercerá. En mi opinión, en el presente caso lo que se entendió erradamente es que no bastaba para que entrara en vigor la delegación presidencial, que se insertara en el Diario Oficial, pues de acuerdo con la Ley 57 de 1985, que no fue derogada en esa parte, el acto sólo empieza a regir el día siguiente de su publicación.

Así mismo y con base en el contenido esencial del principio de publicidad, considero que el problema que en este caso se plantea, es el del momento a partir del cual se conocen las normas para hacerlas exigibles. En los antecedentes de la Ley 489 de 1998 no aparece que se quisiera cambiar el sistema de publicación y puesta en vigencia de las normas jurídicas, ya que por el contrario se buscó obligar a que sin distinción alguna se publicaran en el Diario Oficial, entre otros, los actos administrativos de carácter general y no únicamente en las gacetas particulares de cada entidad. Es decir, que lo que se hizo, en mi criterio, fue reforzar la obligatoriedad de la publicidad. Así se explicó en la exposición de motivos de la ley en mención. En la Ley 489 de 1998, tampoco se modificó, en mi concepto, el momento a partir del cual producen efectos dichos actos, esto es, al día siguiente de publicados.

De otra parte, considero necesario anotar que el Decreto 2150 de 1995 fue declarado inexequible, razón por la cual y de acuerdo con la jurisprudencia, revivió la norma anterior, la Ley 57 de 1985, en la parte en que no ha sido subrogada por la Ley 489 de 1998. Adicionalmente, en mi opinión no se requieren normas específicas para deducir preceptos que surgen de una interpretación sistemática de los principios y disposiciones constitucionales.

Finalmente y respecto de este punto, es de anotar, que en lo que toca a los actos administrativos el Código Contencioso Administrativo remite en lo no regulado al Código de Procedimiento Civil en donde la regla general es que los términos se cuentan al día siguiente de la puesta en conocimiento del acto e inclusive en ocasiones se exigen más días para permitir el conocimiento de los ciudadanos, como ocurre con los actos que se notifican por edicto. Esto obedece también, en mi criterio, a que el derecho parte de una ficción según la cual, la ignorancia de la ley no sirve de excusa, la cual se compensa con la denominada vacancia de la ley que debe transcurrir para permitir el conocimiento de la misma a los ciudadanos. En mi concepto, la presente sentencia lleva al absurdo de tener que determinar a qué hora sale el Diario Oficial.

4. La sentencia C-957 de 1999: En cuarto lugar, a mi juicio, la sentencia C-957 de 1999, que se pronunció sobre el artículo 8º de la Ley 57 de 1985, el cual dispone que los decretos del gobierno enumerados en dicha disposición regirán sólo después de la fecha de publicación, en ningún momento determinó que ese artículo fue derogado por el artículo 119 de la Ley 489 de 1998, como tampoco definió cuándo se producen los efectos jurídicos de dichos decretos. En mi opinión, esta norma sólo se refiere a la vigencia y el tema de su eficacia se rige por la Ley 57 de 1985, además de que el hecho de perder un día no se puede aducir para justificar que la sanción de la ley se haga en el mismo día en que se expidió el decreto de delegación de esa facultad pues la delegación se puede hacer con antelación. En conclusión, considero que de acuerdo con el artículo 8º de la Ley 57 de 1985 que sigue vigente, el decreto de delegación comenzó a producir efectos un día después de la publicación.

En este sentido, en mi opinión, la sentencia C-957/99 se ocupó del tema relativo a la necesidad de salirle al paso a que actos que no se conozcan comiencen a producir efectos, pues en un orden lógico, lo primero es la validez y luego viene la oponibilidad de tales actos que sólo pueden producir efectos jurídicos después de la publicación de los mismos en el Diario Oficial. Igualmente, considero que la sentencia en mención no dijo que tales efectos puedan comenzar a producirse el mismo día de la publicación. En mi concepto, aunque no existiera la norma, el problema sigue siendo el de la obligatoriedad de un acto jurídico, el de cuándo puede exigirse el acatamiento del mismo.

5. Validez, Vigencia y Eficacia: En quinto lugar, a mi juicio, en el acopio de jurisprudencia que se hace en la sentencia se la interpreta desde una perspectiva que confunde conceptos básicos del derecho, como la validez, la vigencia y la eficacia. La validez, que es lo primero, se refiere a los procedimientos para producir normas, como también al contenido; luego viene la vigencia, que determina a partir de qué momento se vuelve obligatoria la norma; después, está la eficacia que alude a la verificación de si en la práctica se está aplicando la disposición.

Así mismo, considero necesario señalar que la jurisprudencia recalca que la publicación de los actos jurídicos tiene por objeto marcar el instante de su entrada en vigencia, que es un momento posterior al de su validez. Esto, por cuanto, primero está la causa y luego viene el efecto, en este caso la vigencia, la cual no puede ser concomitante y menos anterior a la publicación de los actos jurídicos.

Insisto en que validez, vigencia y eficacia de una norma siguen una secuencia que se desconoce en la sentencia que nos ocupa. Considero que de lo que se trata aquí es de la vigencia y que este caso concreto se refiere a la exigencia de publicidad que busca evitar que entre a regir una norma sin que los ciudadanos la conozcan.

De otra parte, disiento de las observaciones que se hacen en la sentencia en relación con el cambio de jurisprudencia respecto de la definición de estos conceptos básicos del derecho como validez, vigencia y eficacia, y las consecuencias absurdas a que se llega, como la de dividir las decisiones de la ley, puesto que se sostiene que la sanción puede ser inconstitucional, mientras que la ley no.

Respecto de este punto, considero que el argumento planteado en su momento por el Doctor Sierra, respecto de que la ausencia de norma no significa que la entrada en vigencia del decreto de delegación se pueda producir en forma simultánea a su publicación -pues en su concepto dicha interpretación haría que la publicación fuera irrelevante-; carece en mi concepto de coherencia, pues no se puede aceptar la premisa de la obligatoriedad de la publicación del decreto de delegación sin su principal consecuencia y exigir norma específica que señale el momento preciso en que comienza a producir sus efectos. En mi opinión, con ese argumento, el decreto ni siquiera tendría que publicarse.

Finalmente, me parece necesario medir las consecuencias de la tesis planteada por esta sentencia, por cuanto detrás de la dilucidación de estos problemas se encuentra una cuestión esencial de principio relativa a la pregunta acerca de cuándo las normas son obligatorias para los ciudadanos, cuya respuesta es esencial para la existencia de un Estado social y constitucional de Derecho.

6. Conclusiones: En conclusión y aras de resumir lo hasta aquí expuesto, sostengo que: (i) La sanción de las leyes es un acto propio del Presidente de la República en su calidad de Jefe de Estado y que por lo mismo, es indelegable. (ii) El principio de publicidad es esencial del Estado social y constitucional de Derecho, por cuanto la aceptación y sometimiento a la ley implica su necesario conocimiento por parte de los ciudadanos. (iii) Las leyes, decretos y sentencias son todos actos jurídicos que tienen que necesariamente ser publicados y conocidos antes de que puedan producir efectos jurídicos. (iv) La Ley 57 de 1985 en sus artículos 2º y 8º no ha sido derogada sino sólo subrogada por la regulación posterior de la Ley 489 de 1998, ley que por lo demás no le es contraria sino que lo que hizo, en mi criterio, fue reforzar la obligatoriedad de la publicidad. De otra parte, la ley 57 de 1985 es posterior al Código Contencioso Administrativo, de manera que no puede haber contradicción, pues coinciden en que todos los decretos requieren de publicación. (v) La jurisprudencia del Consejo de Estado en esta materia ha sido, en mi opinión, mal entendida, además de que la sentencia C-957/06 no determinó que el artículo 8º de la Ley 57 de 1985 fuera derogado y determina por el contrario que en todos los casos es necesario conocer de manera previa los actos jurídicos para saber cuándo se pueden ejercer los derechos. (vi) En la presente sentencia se confunden conceptos básicos del derecho como el de validez, vigencia y eficacia. (vii) En el Estado de Derecho el principio según el cual la norma inferior debe respetar a la norma superior, es de estricto y obligatorio cumplimiento. (viii) Acoger la tesis

expuesta en la presente sentencia, implica, en mi criterio, aceptar que exista tanto legislación como actos jurídicos secretos.

Por las razones expuestas, considero que la ley 996 de 2005 es inconstitucional, de un lado, porque la sanción presidencial de la ley es un acto de Jefe de Estado y por tanto es indelegable, por mandato de la Constitución y, de otro, porque no se cumplió con el requisito de la publicidad de todos los actos jurídicos, en este caso del acto de delegación presidencial, lo cual es esencial en el Estado de Derecho.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

En razón a todo lo anteriormente expuesto disiento de la presente decisión.

Fecha ut supra,

JAIME ARAÚJO RENTERÍA

Magistrado

1 El artículo 52 de la Ley 4ª de 1913 citada por el actor, reza lo siguiente: “La promulgación consiste en insertar la ley en el periódico oficial, y se entiende consumada en la fecha del número en que se termine la inserción”.

2 Corte Constitucional. Sentencia C-069 de 1995. M.P. Hernando Herrera Vergara.

3 Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Expediente No 2575. Consejero Ponente: Libardo Rodríguez. (Sin fecha citada).

4 Corte Constitucional. Sentencias C-011 de 1994. M.P. Dr. Alejandro Martínez Caballero, C-088 de 1994. M.P. Dr. Fabio Morón Díaz y C-292 de 2003. M.P. Eduardo Montealegre Lynett. Ver también Auto 038 de 1998 M.P. Hernando Herrera Vergara y Auto 042 de 2002 M.P. Clara Inés Vargas.

5 Ver Artículo 39 del Decreto 2067 de 1991.

6 Ver Artículo 241 de la C.P.

7 Numeral 8° del artículo 241 de la Constitución.

8 Ver Artículos 153 inciso 2°, 242 numeral 1° y 40 de la Carta.

9 Corte Constitucional. Sentencia C-011 de 1994. M.P. Dr. Alejandro Martínez Caballero.

10 Ibídem.

11 Ibídem.

12 Sentencia C-957 de 1999. M.P. Álvaro Tafur Galvis.

13 El Congreso, conforme al artículo 150 de la Carta, es quien, en virtud de su cláusula general de competencia legislativa, debe diseñar los mecanismos que considere pertinentes para lograr la adecuada publicación de las decisiones de las autoridades estatales.

14 Sentencia C-038 de 1996. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

15 Sentencia C-641 de 2002. M.P. Rodrigo Escobar Gil.

16 Sentencia C-096 de 2001. M.P. Álvaro Tafur Galvis.

17 Vgr. Interponer acciones públicas en defensa de la Constitución y la ley; revocar el mandato de los elegidos en los cargos públicos conforme la Constitución y la ley; etc.

18 La Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, en el Concepto del día cuatro (4) de noviembre de mil novecientos noventa y nueve (1999). C.P. Flavio Augusto Rodríguez Arce, a petición del Ministro de Transporte. Radicación número: 1223., ha sostenido al respecto, que:"...la certeza y la seguridad jurídicas exigen el conocimiento oportuno por los administrados de las leyes expedidas, así como de las decisiones adoptadas por la administración, no sólo por cuanto en los estados democráticos no deben existir actuaciones secretas de las autoridades, sino porque de la publicidad se sigue la posibilidad de establecer la existencia, vigencia y obligatoriedad de las normas legales y de los actos administrativos y, por consiguiente, el ejercicio de las garantías concretadas en el derecho de defensa".

19 Existen algunas excepciones, como lo determina el artículo 74 de la Carta Política, al disponer que "todas las personas tienen derecho a acceder a los documentos públicos, salvo los casos que establezca la ley". Un ejemplo de dichas excepciones son "las negociaciones de carácter reservado" (Art. 136, num. 2o. C.P.).

20 Al respecto pueden verse entre otras, la sentencia C-038 de 1996 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz); C-957 de 1999 (M.P. Álvaro Tafur Galvis); C-646 de 2000 (M.P. Fabio Morón Díaz); C-096 de 2001 (M.P. Álvaro Tafur Galvis) y C-641 de 2002 (M.P. Rodrigo Escobar Gil). A su vez, las sentencias C-957 de 1999 y C-096 de 2001(M.P. Álvaro Tafur Gálvis), afirmaron respectivamente, que el principio que se comenta, "constituye un fin esencial del Estado social de derecho, por cuanto permite enterar a la comunidad y mantenerla informada sobre los hechos que ocurren a su alrededor, así como de los fundamentos que motivan las decisiones adoptadas por las autoridades" y es "un presupuesto de eficacia de la función pública administrativa -artículo 209 C.P.- y una condición para la existencia de la democracia

participativa -Preámbulo, artículos 1° y 2° C.P.”

21 La sentencia que se cita, se refiere especialmente al principio de publicidad en actuaciones disciplinarias y a la reserva, en tales situaciones administrativas.

22 Sobre el tema ver, entre otras, la sentencia C-386 de 1996, (M.P. Alejandro Martínez Caballero).

23 Sentencia C-161 de 1999. M.P. Carlos Gaviria Díaz

24 Sentencia C-646 de 2000. M.P. Fabio Morón Díaz.

25 Corte Constitucional. Sentencia 646 de 2000. M.P. Fabio Morón Díaz. En este caso la Corte Constitucional estudió la constitucionalidad del artículo 95 del Decreto Ley 2591 de 1991 y analizó para el efecto, si el principio de publicidad, era un principio absoluto o admitía limitaciones. De hecho, la norma acusada estableció que los actos administrativos de carácter particular y concreto, no debían ya ser publicados en el Diario Oficial como garantía del principio descrito, sino que debían ser notificados personalmente. Dijo la sentencia sobre este tema que: “En síntesis, el principio de publicidad admite diversas formas de realización que le corresponde definir y establecer al legislador, el cual para el efecto deberá tener en cuenta la naturaleza y específicas características del acto; así las cosas, no encuentra la Corte inconstitucional la excepción que consagra el parágrafo del artículo 95 del Decreto Ley 2150 de 1995, pues ella en nada contraría el artículo 209 superior, dado que dicha norma, si bien exceptúa los actos administrativos de carácter particular y concreto del requisito de publicación en el Diario Oficial, señala para ellos la notificación como forma de publicitarlos, la cual, como se dijo antes, cumple a cabalidad con los objetivos mismos del principio que realiza.”

26 Sentencia C-1293 de 2001. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

27 La titularidad de la función no se pierde por parte del delegante. Sólo se trasfiere su ejercicio. Así, conforme con el artículo 122, no hay empleo público que no tenga funciones detalladas en la ley o en reglamento.

28 Ver entre otras, la Sentencia C-036 de 2005 (M.P. Humberto Sierra Porto)., C-496 de 1998; C-561 de 1999 y C-727 de 2000 (Vladimiro Naranjo Mesa). En la sentencia C-372 de 2002 M.P. Jaime Córdoba Triviño, se hicieron observaciones generales sobre los elementos de la delegación administrativa (211 C.P), en lo concerniente finalidad, objeto, elementos, discrecionalidad, delegante, acto de delegación y subordinación del delegatario, etc.

29 En el Artículo 305, numeral 14 de la Carta, también se hace alusión a la posibilidad de delegación de funciones presidenciales de carácter administrativo en el Gobernador.

30 Corte Constitucional. Sentencia C-382 de 2000. M.P. Antonio Barrera Carbonell.

31 Sentencia C-372 de 2002. M.P. Jaime Córdoba Triviño.

32 La ley 489 de 1999, regula el artículo 211 de la Carta, autoriza la delegación de las funciones presidenciales contenidas únicamente en los numerales 13, 20, 21, 22, 23, 24, 26,

27 y 28 del artículo 189 de la C.P.

33 Al respecto es importante precisar que de acuerdo con la sentencia C-372 de 2002. M.P. Jaime Córdoba Triviño: “Hay funciones cuyo ejercicio es indelegable, sea porque hay restricción expresa sobre la materia o porque la naturaleza de la función no admite delegación. (…) ¨[R]esulta improcedente la delegación para el ejercicio de la actividad o la competencia de la integridad de la investidura presidencial o cuando la delegación supone transferir aquellas atribuciones que atañen con el señalamiento de grandes directrices, orientaciones y la fijación de políticas generales que corresponden como jefe superior de la entidad estatal, “pues lo que realmente debe ser objeto de delegación, son las funciones de mera ejecución, instrumentales u operativas”.

34 Constitución política. Articulo 211. La ley señalará las funciones que el Presidente de la República podrá delegar en los ministros, directores de departamentos administrativos, representantes legales de entidades descentralizadas, superintendentes, gobernadores, alcaldes y agencias del Estado que la misma ley determine. Igualmente, fijará las condiciones para que las autoridades administrativas puedan delegar en sus subalternos o en otras autoridades.

La delegación exime de responsabilidad al delegante, la cual corresponderá exclusivamente al delegatario, cuyos actos o resoluciones podrá siempre reformar o revocar aquel, reasumiendo la responsabilidad consiguiente. La ley establecerá los recursos que se pueden interponer contra los actos de los delegatarios.

35 El artículo 209 de la Constitución reza lo siguiente: “La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la desconcentración y la delegación de funciones. Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La Administración Pública en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley.”

36 Sentencia C-315 de 1995. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

38 Sentencia C-164 de 2000. M.P. José Gregorio Hernández.

39 El Decreto 4241 de 2005 reza los siguiente: “(…) CONSIDERANDO, Que el Presidente de la República se trasladará entre el día 24 de noviembre del presente año, a la ciudad de Punto Fijo de la República Bolivariana de Venezuela, con le fin de asistir a una reunión Bilateral. Que de conformidad con las disposiciones constitucionales y con la precedencia establecida en las leyes, el Ministro del Interior y de Justicia, está habilitado para ejercer las funciones constitucionales como Ministro Delegatario. DECRETA: ART. 1. Por el tiempo que dure la ausencia del Presidente de la República, en razón del viaje a que se refieren los considerandos del Presente decreto, deléganse en el Ministro del Interior y de Justicia, doctor Sabas Pretelt de la Vega, las funciones legales y las correspondientes a las siguientes atribuciones constitucionales: Art. 129; 189, con excepción de lo previsto en los numerales 1,

2, 303,304 y 314(…).”

40 Sentencia C-172 de 2006. M.P. Jaime Córdoba Triviño. S.V. Jaime Araujo Rentería y S.V. Alfredo Beltrán Sierra. En la Sentencia C-164 de 2000. (M.P. José Gregorio Hernández), se dijo expresamente que incluso las competencias presidenciales correspondientes al artículo 150, numeral 10 de la Constitución, es decir el ejercicio de las facultades extraordinarias, podía ser susceptibles de delegación presidencial en virtud del inciso 4 del artículo 196 de la Carta.

41 Al respecto, debe señalarse que la sanción de una ley, – Artículo 189-9 de la Carta -, sea por el Presidente de la República o en su defecto por el presidente del Congreso (C.P. Art. 168), implica la culminación del proceso de formación de la norma, y se constituye en un presupuesto necesario para la validez de la misma. La sentencia C-172 de 2006. MP. Jaime Córdoba Triviño, señaló al respecto, lo siguiente: “Por ende, la sanción presidencial es una etapa del procedimiento de formación de las leyes relacionado exclusivamente con el ámbito de su validez, excluyéndose su incidencia en la configuración normativa y en la determinación de la voluntad legislativa.(…) Con base en las consideraciones precedentes, la Corte advierte que la función presidencial de sancionar las leyes (i) hace parte de los actos de gobierno; (ii) tiene un alcance restringido al otorgamiento de validez a las normas aprobadas por el Congreso; y (iii) es una etapa del procedimiento legislativo que carece de connotación en el ámbito de configuración normativa, potestad que recae en el exclusivo de la competencia de las cámaras. (…)”.

42 Ley 489 de 1998. Articulo 119. “Publicación en el Diario Oficial. A partir de la vigencia de la presente ley, todos los siguientes actos deberán publicarse en el Diario Oficial: a) Los actos legislativos y proyectos de reforma constitucional aprobados en primera vuelta; b) Las leyes y los proyectos de ley objetados por el Gobierno; c) Los decretos con fuerza de ley, los decretos y resoluciones ejecutivas expedidas por el Gobierno Nacional y los demás actos administrativos de carácter general, expedidos por todos los órganos, dependencias, entidades u organismos del orden nacional de las distintas Ramas del Poder Público y de los demás órganos de carácter nacional que integran la estructura del Estado. Parágrafo. Únicamente con la publicación que de los actos administrativos de carácter general se haga en el Diario Oficial, se cumple con el requisito de publicidad para efectos de su vigencia y oponibilidad.” Este artículo fue declarado exequible mediante sentencia C-957 de 1999. M.P. Álvaro Tafur Galvis y por la sentencia C-646 de 2000 M.P. Vladimiro Naranjo Mesa, en la que se acusó la norma de inconstitucionalidad por omisión. Además, se debe analizar la disposición en concordancia con el artículo 108 de la ley 510 de 1999 sobre los actos de carácter general emitidos por la Superintendencia Bancaria y el 51 de la ley 31 de 1992, relacionada con el Banco de la República que permite que la publicidad de estas entidades se surta conforme a boletines propios. En la sentencia C-957 de 1999 (M.P. Álvaro Tafur Galvis), al declarar exequible el artículo 119 de la Ley 489 de 1998, se concluyó que: “…es preciso señalar que por la naturaleza de los actos y normas allí enunciadas, como lo son los actos legislativos, las leyes y los actos administrativos del orden nacional o territorial, por ser generales, impersonales y abstractos, e involucrar el interés general, el legislador es exigente en determinar el momento a partir del cual inicia su vigencia. Y dada la trascendencia de los mismos, resulta pertinente condicionar la vigencia y oponibilidad del acto a la publicación del mismo en el diario o boletín oficial para asegurar los principios y

derechos enunciados, lo cual como ya se anotó, no afecta la existencia y validez del acto legislativo, de la ley ni del acto administrativo. Lo cual, en criterio de la Corte, permite concluir que los preceptos que se examinan se encuentran ajustados y conformes al ordenamiento constitucional." 42 (Subrayas y negrilla fuera del original).

43 Sobre la posición de la Corte Constitucional, pueden verse las sentencias T-355 de 1993. M.P. Jorge Arango Mejía; C-957 de 1999 M.P. Álvaro Tafur Galvis y C-647 de 2000 Fabio Morón Díaz. La Corte Constitucional en la sentencia T-355 de 1993 (M.P. Jorge Arango Mejía), dijo: "Por perfección del acto administrativo entiende la doctrina el cumplimiento de todos los requisitos de procedimiento y forma que la ley le señale para su expedición. Y sólo cuando el acto está perfeccionado se producen entonces sus efectos jurídicos. Sin embargo, la ley suele exigir la publicación o notificación del acto administrativo, para que este adquiera eficacia, o sea, para que produzca efectos. Por eso la doctrina suele distinguir el acto perfecto del acto eficaz." La distinción entre validez y eficacia de los actos administrativos también se analizó en la sentencia C-646 de 2000 (M.P. Fabio Morón Díaz), en la que la Corte, acogiendo la jurisprudencia del Consejo de Estado, dijo que: "el acto administrativo que no haya sido publicado o notificado será un acto ineficaz, esto es que no producirá efectos, lo que no quiere decir, desde luego, que sea nulo o inexistente. El acto administrativo es válido desde que se expide, pero su contenido únicamente vincula y se impone desde el momento en que se cumplen los requisitos de publicación o notificación, según se trate de actos de contenido general y abstracto o de actos de contenido particular y concreto respectivamente. (…)La omisión o la irregularidad de la publicidad de los actos administrativos, (…) no afecta o no incide sobre la validez de los mismos, puesto que se trata de un trámite o diligencia externa y posterior a la formación o al nacimiento de ellos. Afecta sí su eficacia u oponibilidad frente a los administrados cuando le impone deberes u obligaciones, o establece restricciones a sus derechos; y, en consecuencia, de ejecutarse sin la previa notificación y firmeza, puede dar paso a una vía de hecho, que en tal caso sería atacable…". (Las subrayas fuera del original).

44 Se debe analizar la disposición indicada en concordancia con el artículo 108 de la ley 510 de 1999 sobre los actos de emitidos por la Superintendencia Bancaria y el artículo 51 de la ley 31 de 1992, relacionada con el Banco de la República, que permite que la publicidad de estas entidades se surta conforme a boletines propios. También debe consultarse el artículo 5 de la ley 57 de 1985 con respecto a los actos de carácter territorial.

45 Ley 57 de 1985. Art. 1: "La Nación, los departamentos y los Municipios incluirán en sus respectivos Diarios, Gacetas o Boletines oficiales, todos los actos gubernamentales y administrativos que la opinión deba conocer para informarse sobre el manejo de los asuntos públicos y para ejercer eficaz control sobre la conducta de las autoridades, y los demás que según la ley deban publicarse para que produzcan efectos jurídicos". (Subrayas fuera del original).

46 Ley 57 de 1985. Art. 2. "En el Diario Oficial, cuya dirección corresponda al Ministerio de Gobierno, deberán publicarse: a) Los Actos Legislativos y las leyes que expida el Congreso Nacional; b) Los Decretos del Gobierno. c) Las Resoluciones ejecutivas. d) Los contratos en que sean parte la Nación o sus entidades descentralizadas, cuando dicha formalidad sea ordenada por la ley que los regula; e) Los actos del Gobierno, de los Ministerios, de los Departamentos Administrativos, de las Superintendencias y de las Juntas Directivas o

Gerentes de las entidades descentralizadas que creen situaciones jurídicas impersonales u objetivas o que tengan alcance e interés generales; f) Los actos de naturaleza similar a las señalada en el literal anterior que expidan otras autoridades por delegación que hayan recibido o por autorización legal; y g) Los demás actos que señalen las disposiciones vigentes y la presente Ley" (Subraya no original).Esta norma fue derogada por el artículo 97 del Decreto Ley 2150 de 1995 que señaló lo siguiente: "Deróguense el artículo 11 de la Ley 51 de 1898, la Ley 139 de 1936, los artículos 2,10 y 11 de la Ley 57 de 1985 y las demás normas que sean incompatibles con lo expuesto en el presente Decreto". Sin embargo, la sentencia C-957 de 1999. M.P. Álvaro Tafur Galvis, consideró que la Ley 489 de 1998 subrogó parcialmente el artículo 8º de la ley 57 de 1985, que remite al artículo 2 de la ley 57 de 1985, (ver cita siguiente), en los siguientes términos: "i.) los actos a los que se refiere el artículo 2º de la ley (actos legislativos, leyes, decretos del gobierno, resoluciones ejecutivas, actos del gobierno, ministerios, etc.), fueron incorporados en el literal a) del artículo 119 de la ley 489 de 1998, y por lo tanto fueron formalmente subrogados; ii.) los actos señalados en el artículo 5º de la ley 57 de 1985 no fueron objeto de regulación por el artículo 119 de la ley 489 de 1998, razón por la cual no se entienden modificados por la nueva ley y, por consiguiente, siguen vigentes, produciendo plenos efectos jurídicos".

47 Ley 57 de 1985. Art. 8. "Los actos a que se refieren los literales a), b), c), e) y f) del artículo 2º y a), c), f) y g) del articulo 5º de esta Ley sólo regirán después de la fecha de su publicación." Esta norma, contenía la hipótesis que hoy alega el actor como pertinente, en la medida en que el artículo 8 de la Ley 57 de 1985 específicamente consagraba que los actos "a que se refieren los literales a), b) c), e) y f) del artículo 2º y a), c), f) y g) del articulo 5º de esta Ley sólo regirán después de la fecha de su publicación". El literal b) del artículo 2º de la ley citada hacía referencia a los "decretos del Gobierno". El literal e) del mismo artículo, hacía referencia a "los actos del Gobierno, (…) que creen situaciones jurídicas impersonales u objetivas o que tengan alcance e interés generales" Sentencia C-957 de 1999 (M.P. Álvaro Tafur Galvis) éste artículo 8º fue interpretado en consonancia con el artículo 119 de la Ley 489 de 1998. El artículo 2º de la Ley 57 de 1985 se entendió subrogado por el artículo 119 de la Ley 489 de 1998. Sin embargo el artículo 5º de la Ley 57 de 1985 se estima vigente. Los actos administrativos del artículo 5º, se refieren a la edición en cada departamento de un boletín o gaceta oficial que incluya los documentos que en él se relacionan, los cuales tratan de: a) (ordenanzas de la asamblea departamental), c) (los decretos del gobernador), f) (los actos de la gobernación, de las secretarías del despacho y de las juntas directivas y gerentes de las entidades descentralizadas que creen situaciones jurídicas impersonales u objetivas o que tengan alcance e interés general), y g) (los actos de naturaleza similar a la señalada en el literal anterior que expidan otras autoridades departamentales por delegación que hayan recibido o por autorización legal u ordenanza), que rigen en principio, después de su publicación.

48 Decreto Ley 2150 de 1995.Art. 97. "Derogatorias. Deróguense el artículo 11 de la Ley 51 de 1898, la Ley 139 de 1936, los artículos 2,10 y 11 de la Ley 57 de 1985 y las demás normas que sean incompatibles con lo expuesto en el presente Decreto".

49 Decreto Ley 2150 de 1995. Art. 95. Publicaciones en el Diario Oficial. A partir de la vigencia del presente decreto, sólo se publicarán en el Diario Oficial los siguientes documentos públicos: …c) Los decretos y resoluciones ejecutivas expedidos por el Gobierno

Nacional, cuya vigencia se determinará en el mismo acto de su expedición, y los demás actos administrativos de carácter general expedidos por las entidades u órganos del orden nacional, cualquiera que sean las ramas u organizaciones a las que pertenezcan;…Parágrafo: Los actos administrativos de carácter particular y concreto surtirán sus efectos a partir de su notificación y no será necesaria su publicación". (Subraya y negrita fuera del original).

50 Las normas sobre vigencia pertinentes, son las siguientes: El artículo 2º de la Ley 57 de 1985 fue derogado por el Decreto 2150 de 1995 Art. 97. "Derogatorias. Deróguense el artículo 11 de la Ley 51 de 1898, la Ley 139 de 1936, los artículos 2,10 y 11 de la Ley 57 de 1985 y las demás normas que sean incompatibles con lo expuesto en el presente Decreto". El Artículo 95 del Decreto Ley 2150 de 1997 decía lo siguiente: "Publicaciones en el Diario Oficial. A partir de la vigencia del presente decreto, sólo se publicarán en el Diario Oficial los siguientes documentos públicos: …c) Los decretos y resoluciones ejecutivas expedidos por el Gobierno Nacional, cuya vigencia se determinará en el mismo acto de su expedición, y los demás actos administrativos de carácter general expedidos por las entidades u órganos del orden nacional, cualquiera que sean las ramas u organizaciones a las que pertenezcan;…Parágrafo: Los actos administrativos de carácter particular y concreto surtirán sus efectos a partir de su notificación y no será necesaria su publicación". La ley 489 de 1998 dice lo siguiente sobre derogatorias. Artículo 121 de la Ley 489 de 1998. Vigencia y derogatoria. "La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias, en especial los Decretos- leyes 1050 de 1968, 3130 de 1968 y 130 de 1976".

51 Ley 489 de 1998. Articulo 119. "Publicación en el Diario Oficial. A partir de la vigencia de la presente ley, todos los siguientes actos deberán publicarse en el Diario Oficial: a) Los actos legislativos y proyectos de reforma constitucional aprobados en primera vuelta; b) Las leyes y los proyectos de ley objetados por el Gobierno; c) Los decretos con fuerza de ley, los decretos y resoluciones ejecutivas expedidas por el Gobierno Nacional y los demás actos administrativos de carácter general, expedidos por todos los órganos, dependencias, entidades u organismos del orden nacional de las distintas Ramas del Poder Público y de los demás órganos de carácter nacional que integran la estructura del Estado. Parágrafo. Únicamente con la publicación que de los actos administrativos de carácter general se haga en el Diario Oficial, se cumple con el requisito de publicidad para efectos de su vigencia y oponibilidad." Este artículo fue declarado exequible mediante sentencia C-957 de 1999. M.P. Álvaro Tafur Galvis y por la sentencia C-646 de 2000 M.P. Vladimiro Naranjo Mesa, en la que se acusó la norma de inconstitucionalidad por omisión. Además, se debe analizar la disposición en concordancia con el artículo 108 de la ley 510 de 1999 sobre los actos de carácter general emitidos por la Superintendencia Bancaria y el 51 de la ley 31 de 1992, relacionada con el Banco de la República que permite que la publicidad de estas entidades se surta conforme a boletines propios.

52 Ley 57 de 1985. Artículo 8º- Los actos a que se refieren los literales a), b), c), e) y f) del artículo 2º y a), c), f) y g) del artículo 5º de esta ley sólo regirán después de la fecha de su publicación".

53 Dijo la sentencia C-957 de 1999 lo siguiente al respecto: "Con base en las condiciones anotadas, para la Corte resulta evidente que el artículo 119 de la ley 489 de 1998 subrogó

parcialmente el artículo 8º de la ley 57 de 1985, en los siguientes términos: i.) los actos a los que se refiere el artículo 2º de la ley (actos legislativos, leyes, decretos del gobierno, resoluciones ejecutivas, actos del gobierno, ministerios, etc.), fueron incorporados en el literal a) del artículo 119 de la ley 489 de 1998, y por lo tanto fueron formalmente subrogados; ii.) los actos señalados en el artículo 5º de la ley 57 de 1985 no fueron objeto de regulación por el artículo 119 de la ley 489 de 1998, razón por la cual no se entienden modificados por la nueva ley y, por consiguiente, siguen vigentes, produciendo plenos efectos jurídicos. Además, el artículo 119 de la ley 489 de 1998 adicionó a los actos que se incluían en el artículo 2º de la ley 57 de 1985, los proyectos de reforma constitucional aprobados en primera vuelta, los proyectos de ley objetados por el gobierno y los actos administrativos de carácter general expedidos por todos los órganos y dependencias, entidades u organismos del orden nacional, los cuales deben ser publicados en el diario oficial para efectos de su vigencia y oponibilidad. En consecuencia, en la medida en que la subrogación no implicó en el presente caso la derogatoria o modificación total de la norma anterior, la Corte deberá resolver sobre la exequibilidad del texto acusado en la versión anterior, teniendo en cuenta la modificación introducida, pues de esta forma quedó integrada la proposición jurídica normativa objeto de examen".

54 Sentencia C-161 de 1999 MP. Carlos Gaviria Díaz.

55 Sentencia C-306 de 1996 MP. Eduardo Cifuentes Muñoz.

56 Art. 8º de la ley en mención.

57 Ley 4 de 1913. Régimen Político y Municipal. Artículo 52. "La ley no obliga sino en virtud de su promulgación, y su observancia principia dos meses después de promulgada. La promulgación consiste en insertar la ley en un periódico oficial y se entiende consumada en la fecha del número en que termine la inserción." (Las subrayas fuera del original).

58 Concepto del cuatro de noviembre de mil novecientos noventa y nueve (1999). Consejero Ponente: Flavio Augusto Rodríguez Arce, a petición del Ministro de Transporte. Radicación número: 1223

59 Nótese que en este caso se trató de una consulta sobre dos decretos del Ministerio de Transporte, el Decreto 636 del 31 de marzo de 1998 y el Decreto 652 del 1 de abril de 1998, que derogó el primer decreto. Ambos actos administrativos fueron publicados el 3 de abril de 1998. La pregunta del Ministerio se circunscribió a cuestionar si el primer decreto había surtido efectos de algún tipo. El Consejo de Estado dijo: "en el caso concreto sometido a consulta, aparece que los decretos 636 y 652 fueron publicados el 3 de abril de 1998 en el Diario Oficial No. 43.297 y por tanto desde tal fecha deben considerarse sus efectos. (…) Prima facie se aprecia que el decreto 636, a pesar de ser expedido por el funcionario competente y por tanto ser válido, y de haberse publicado conforme a la ley, no tuvo eficacia alguna y por tanto no surtió efectos jurídicos, pues el mismo día en que entró a regir – 3 de abril de 1998 -, fue derogado por el decreto 652. Tal conclusión resulta de comparar la publicación efectuada en el Diario Oficial No. 43.272, del 3 de abril de 1988, en la que aparece derogado expresamente el decreto 636, el mismo día que debió empezar a producir sus efectos, los que, como ya se precisó, nunca acaecieron." (Subrayas y negrillas fuera del original).

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

61 El Decreto Número 4241 de 2005, reza lo siguiente en su artículo final: “Artículo 2: El presente Decreto rige a partir de la fecha de su expedición”. La fecha de expedición del Decreto fue el 23 de Noviembre de 2005 y su publicación en el diario oficial ocurrió el 24 de noviembre de 2005.

62 En el Diario Oficial No 46102 del 24 de noviembre de 2005, fueron en consecuencia publicados, tanto el Decreto 4241 del 23 de noviembre de 2005, como la Ley 996 del mismo año.

63 Folio 22 de la sentencia.

64 Sentencia C-038 de 1996, MP, Eduardo Cifuentes Muñoz; C-957 de 1999 y C-096 de 2001, MP, Álvaro Tafur Galvis; C-641 de 2002, MP, Rodrigo Escobar Gil.

65 Sentencia C-957 de 1999, MP, Álvaro Tafur Galvis.

66 Ib.

67 Ib.

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

69 Sentencia T-420 de 1998, MP. Dr. Antonio Barrera Carbonell.

70 Sentencia C-957 de 1999, MP. Dr. Álvaro Tafur Galvis.

71 Artículo 8º- Los actos a que se refieren los literales a), b), c), e) y f) del artículo 2º y a), c), f) y g) del artículo 5º de esta ley sólo regirán después de la fecha de su publicación”.

72 Artículo 119:“A partir de la vigencia de la presente ley, todos los siguientes actos deberán publicarse en el Diario Oficial:

a. Los actos legislativos y proyectos de reforma constitucional aprobados en primera vuelta.

b. Las leyes y los proyectos de ley objetados por el gobierno.

c. Los decretos con fuerza de ley, los decretos y resoluciones ejecutivas expedidas por el gobierno nacional y los demás actos administrativos de carácter general expedidos por todos los órganos, dependencias, entidades u organismos del orden nacional de las distintas ramas del poder público y de los demás órganos de carácter nacional que integran la estructura del Estado”.

73 Parágrafo. Únicamente con la publicación que de los actos administrativos de carácter general se haga en el Diario Oficial, se cumple con el requisito de publicidad para efectos de su vigencia y oponibilidad”.

74 La sentencia sugiere que sí hubo pronunciamiento sobre tal segmento normativo al señalar: “En relación al segundo propósito del artículo 119 de la ley 489 de 1998, debido a la

coexistencia o sucesión de reglas sobre la publicación de los actos administrativos también se presentó la necesidad de fijar una regla común que ofreciera claridad en la materia. En este sentido, el parágrafo del artículo 119 de la Ley 489 de 1998, consagró que "únicamente con la publicación que de los actos administrativos de carácter general se haga en el Diario Oficial se cumple con el requisito de publicidad para efectos de su vigencia y oponibilidad. La Corte Constitucional, en la sentencia C-957 de 1999(M.P. Álvaro Tafur Galvis), tuvo la oportunidad de pronunciarse sobre este último artículo (…)".

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

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

77 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).

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

79 Sentencia C-084 de 1996, MP, Carlos Gaviria Díaz, citada en la C-957 de 1999.