Sentencia C-957/99

PRINCIPIO DE PUBLICIDAD-Rige la actividad del Estado

La Carta Política establece 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. 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.

PRINCIPIO DE PUBLICIDAD EN MATERIA LEGISLATIVA

El principio de la publicidad se hace efectivo en materia legislativa, al disponer expresamente el artículo 157 de la Carta Política que "ningún proyecto será ley sin (...) haber sido publicado oficialmente por el Congreso, antes de darle curso en la comisión respectiva (...)". Y agrega el artículo 165 ibídem que "aprobado un proyecto de ley por ambas cámaras, pasará al Gobierno para su sanción. Si éste no lo objetare, dispondrá que se promulgue como ley (...)". Dentro del tema de la puesta en conocimiento de los actos legislativos y de las leyes, es necesario precisar que la expedición se refiere a la formulación de la materia y la promulgación alude a la publicidad de dicho contenido. En consecuencia, la ley o el acto, aunque se conforman en el momento de su expedición, sólo producen efectos jurídicos desde su promulgación en el Diario Oficial.

VIGENCIA DE LA LEY-Señalamiento por el legislador

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

ACTO ADMINISTRATIVO-Vigencia

En relación con la vigencia de los actos administrativos, el Consejo de Estado considera que la decisión administrativa contenida en el acto de carácter general o particular es válida desde el momento en que se expide (desde que ha sido firmado, aún sin haber sido publicado o notificado, según el caso); sin embargo, su fuerza vinculante comienza desde que se ha producido la publicación o notificación del acto; por lo tanto, la publicación no constituye un requisito de validez del acto administrativo; se trata simplemente de una condición para que pueda ser oponible a los particulares, es decir, de obligatoriedad. En este evento, se está ante un problema de eficacia de la norma, no de validez; es un aspecto extrínseco del acto y posterior al mismo. Adicionalmente, la jurisprudencia contencioso administrativa sostiene que, si el acto administrativo concede un derecho al particular, éste puede reclamarlo de la administración aunque el acto no haya sido publicado. Si por el contrario, el acto impone una obligación, ésta no puede exigirse hasta tanto dicho acto sea publicado, aunque haya una instrucción en el mismo en

sentido contrario.

ACTO ADMINISTRATIVO-Caso en que rige después de la fecha de publicación

La Sala estima que la exigencia del artículo 8º de la ley 57 de 1985, subrogado parcialmente por el artículo 119 de la ley 489 de 1998 es razonable y no vulnera por lo tanto el artículo 228 de la Constitución. En este caso, la exigencia de la publicación del acto legislativo, de la ley y del acto administrativo en el diario oficial o en los boletines departamentales (en tratándose de actos emanados de autoridades del orden departamental), como requisito para la vigencia y oponibilidad frente a terceros, tiene como finalidad rodear de garantías a los administrados y a la ciudadanía en general, en relación con la aplicación y obligatoriedad de los mismos. Pretender que el artículo 228 de la Constitución hace inexequibles las normas relativas a la publicidad o la exigencia misma de ésta, en los términos que establece la disposición demandada es desconocer la finalidad de la publicidad (art. 209 CP.) y del proceso de adopción de los actos legislativos, de las leyes y de los actos administrativos, así como la facultad del legislador para regular sobre la vigencia y oponibilidad de los mismos, al igual que para determinar sobre la efectividad de los derechos de los particulares y de los intereses generales.

ACTO ADMINISTRATIVO-Expedición, vigencia y obligatoriedad

Los actos administrativos expedidos por las autoridades de los diferentes ordenes territoriales existen y son válidos desde el momento mismo de su expedición, pero no producen efectos jurídicos, es decir, no tienen fuerza vinculante, sino a partir de que se realiza su publicación, en tratándose de actos administrativos de carácter general, o su notificación cuando se trata de actos administrativos de carácter particular. Sólo a partir de este momento, serán obligatorios y oponibles a terceros.

PREVALENCIA DEL DERECHO SUSTANCIAL-Contenido

Cuando el artículo 228 de la Constitución Política establece la prevalencia del derecho sustancial, está reconociendo que el fin de la actividad estatal en general, y del procedimiento administrativo en particular, es la realización de los derechos consagrados en abstracto por el derecho objetivo. En esa medida, dicha prevalencia del derecho sustancial significa que el proceso es un medio y que, por lo mismo, las normas procesales deben aplicarse con un fin, consistente en la realización de los derechos reconocidos en la ley sustancial. Además, es preciso destacar que lo formal y lo sustancial no son materias excluyentes, como ocurre en el caso de las normas que se revisan; antes por el contrario, ciertas formalidades, como la de la publicación (en el diario o boletín oficial), o la notificación, según el caso, garantizan la efectividad del derecho sustancial.

Referencia: Expediente D-2413

Acción pública de inconstitucionalidad contra el artículo 8º de la Ley 57 de 1985

Actor: Ramón Esteban Laborde Rubio

Magistrado Ponente:

Dr. ALVARO TAFUR GALVIS

Santafé de Bogotá D.C., primero (1o) de diciembre de mil novecientos noventa y nueve (1999).

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

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, el ciudadano Ramón Esteban Laborde Rubio promovió demanda ante la Corte Constitucional contra el artículo 8º de la Ley 57 de 1985.

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de los procesos de inconstitucionalidad, la Corte Constitucional procede a decidir acerca de la demanda en referencia.

II. NORMA DEMANDADA

A continuación se transcribe el texto de la disposición acusada, conforme a su publicación en el Diario Oficial No. 37.056 del 12 de julio de 1985, y se subraya lo demandado:

"Ley 57 de 1985

(julio 5)

Por la cual se ordena la publicidad de los actos y documentos oficiales

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".

III. LA DEMANDA

El demandante manifiesta que el artículo 8o. ibídem vulnera el artículo 228 constitucional en cuanto le da prevalencia a lo formal sobre lo sustancial.

Según el actor, por regla general los actos administrativos entran en vigencia desde su misma expedición y para que produzcan efectos jurídicos frente a los administrados, requieren de la publicación o notificación, según se trate de actos generales o particulares. Afirma que entre nosotros rige el principio de publicidad de la función administrativa contenido en el artículo 209 superior, y en desarrollo del cual el artículo 43 del Código Contencioso Administrativo prevé que los actos administrativos de carácter general no serán obligatorios para los particulares sino a partir de la publicación en el respectivo órgano de divulgación oficial. Según él, el artículo 8º de la ley 57 de 1985 consagra una excepción a la regla general cuando establece que la vigencia de ciertos actos jurídicos (legislativos y administrativos), comienza a partir de la fecha de su publicación en el órgano de divulgación oficial respectivo, lo cual se encuentra en consonancia con lo señalado por la Corte Constitucional en la sentencia C-069 de 1995.

Sin embargo, en virtud de lo dispuesto en la norma acusada, asevera el demandante los actos administrativos a los que se refiere el precepto, existen y tienen vigencia a partir de la fecha de su publicación oficial, y en tal sentido la falta de esta formalidad no sólo genera la inoponibilidad del acto, sino también su inexistencia jurídica, pues el sentido de la disposición impugnada es claro, y en los actos a los que se refiere la norma en cuestión se hace prevalecer lo formal sobre lo sustancial, lo cual vendría a subordinar el contenido de dichos actos jurídicos a la formalidad de la publicación oficial, con la salvedad que para los actos legislativos se acepta que la misma

ley pueda fijar un momento distinto del de la publicación para entrar en vigencia.

IV. INTERVENCIONES

1. Intervención del Ministerio de Justicia.

El Ministro de Justicia y del Derecho a través de apoderada, intervino con el objeto de defender la constitucionalidad del artículo acusado.

Señala la funcionaria que el artículo 97 del Decreto 2150 de 1995 derogó expresamente el artículo 2º de la Ley 57 de 1985 al que hace alusión el artículo demandado, por lo que solicita que la Corte se declare inhibida para estudiar la exequibilidad del aparte del artículo 8º al que hace referencia el artículo 2º ibídem.

Sostiene la interviniente que el cargo se funda en que la norma acusada supedita la vigencia de algunos actos administrativos a un requisito de carácter formal, con lo que se desconoce el artículo 228 superior. Criterio que no comparte, pues en su opinión no se puede decir que la publicación oficial de las normas sea un requisito meramente formal; en un Estado de Derecho no puede exigírsele al individuo el cumplimiento de una ley que desconoce.

Para el caso concreto, indica que el artículo 8º demandando establece que los literales a), c), f) y g) del artículo 5º de la ley 57 de 1985, sólo regirán después de la fecha de su publicación, la cual se hará en un boletín o gaceta oficial del departamento que incluirá los documentos señalados.

Así entonces, entiende la interviniente que la previsión demandada está dirigida sólo a ciertos actos administrativos de carácter general, impersonal y abstracto que a juicio del legislador sólo deberán empezar a regir luego de que hayan sido publicados en el boletín o gaceta mencionados. Se establece de esa forma la excepción a la regla general en aras de asignar a estos actos una certeza jurídica que no deberá sujetarse a la expedición del acto sino al momento de su publicación.

Sobre el particular, cita dos providencias del Consejo de Estado fechadas el 9 de julio de 1985 y el 30 de mayo de 1988, así como una de la Corte Constitucional, en la cual se diferenció claramente la existencia del acto administrativo de la eficacia del mismo y se supedita esta última al acto de publicación.

Finalmente, manifiesta que según lo expresado por el Consejo de Estado, la existencia del acto administrativo está ligada a su vigencia, que por lo general comienza a partir de su expedición, condicionada a la publicidad del mismo. Con la norma demandada se está frente a una excepción a la regla general que no contradice el mandato constitucional. El requisito de la publicación del acto busca que coincida el momento de su entrada en vigencia con la fecha de su publicación, dándose cumplimiento al principio de publicidad de la función administrativa.

2. Intervención ciudadana.

Dentro del término legal, intervino el ciudadano Luis Alberto Torres Alvarez, en nombre propio con el propósito de que se declare la constitucionalidad de la norma acusada.

Manifiesta que la regla general según la cual los actos administrativos de carácter general adquieren vigencia desde el momento de su expedición y su eficacia frente a particulares o terceros, se encuentra condicionada al requisito externo de la publicidad, tiene una excepción en los actos contenidos en el artículo 8º de la ley 57 de 1985 para los cuales el requisito de la

publicación oficial es esencial y previo a su vigencia.

Así mismo, señala que el artículo 43 del C.C.A. resulta insuficiente para asegurar la plena eficacia y vigencia de las normas que conforman el ordenamiento jurídico, por lo que encuentra justificada la exigencia de la previa publicidad de los actos jurídicos señalados en el artículo 8º ibídem como requisito indispensable de su vigencia. Afirma que el excesivo formalismo jurídico hace en ocasiones nugatorio el derecho sustancial, más no en todos los casos se pueden subordinar las formalidades a su contenido, pues éstas cumplen con el cometido de brindar garantía a los derechos de las personas.

Finalmente, expresa que el conocimiento de las normas jurídicas a través de la exigencia de su promulgación como requisito previo e indispensable para su vigencia debe analizarse en el marco de su relación con la eficacia general de la que debe estar revestido el ordenamiento jurídico para que los destinatarios de las normas jurídicas no puedan excusarse de su cumplimiento alegando su ignorancia.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

El señor Procurador General de la Nación en concepto 1853 recibido el 27 de julio de 1999, solicita a la Corte declarar la constitucionalidad de la norma en estudio, así como el artículo 119 de la ley 489 de 1998, éste último por conformar unidad normativa con el precepto demandado.

Advierte el Procurador que la ley 489 de 1998 en su artículo 119 determinó los actos de carácter nacional deben ser publicados en el Diario Oficial, observando que éste precepto subrogó la norma acusada, por cuanto incluyó en su enunciación parcialmente el contenido del artículo 2º de la ley 57 de 1985, pero lo adicionó al exigir la publicación de los proyectos de acto legislativo y de ley.

Antes de examinar el cargo, el Agente Fiscal hace algunas consideraciones respecto a la publicación de la ley, manifestando que una característica del Estado de derecho es la publicidad de los actos proferidos por sus órganos y autoridades, buscando con ello dar a conocer la existencia del acto y su contenido para proporcionar seguridad jurídica a las personas, e impedir la arbitrariedad de las autoridades. En este sentido, el artículo 52 del Código de Régimen Político y Municipal dispone que la ley no obliga sino en virtud de su promulgación; por su parte, el numeral 10 del artículo 189 de la Carta preceptúa que corresponde al Presidente la promulgación de la ley, mientras que la ley 57 de 1985 ordena la publicación de ciertos actos y documentos en el Diario Oficial.

No obstante, manifiesta que la publicación de la ley no es un requisito constitutivo o esencial para su existencia, ni hace parte del procedimiento de formación de las leyes, toda vez que para que un proyecto sea ley, requiere haber sido publicado oficialmente por el Congreso, aprobado por las Cámaras y sancionado por el Presidente; sin que se disponga la promulgación de la ley, pues éste último acto constituye una condición para la eficacia de la misma, y por tanto una vez se cumple, aquella se vuelve obligatoria. Para sustentar su afirmación, cita la sentencia C-084 de 1996 emanada de la Corte Constitucional.

Igual situación se predica, en su concepto, respecto de los actos de carácter general, impersonal y abstracto proferidos por la Administración, en relación con los cuales el legislador exige la publicación y supedita su eficacia en ciertos casos al cumplimiento de este requisito. Así lo preceptúan los artículos 43 y 44 del Decreto 01 de 1984, según los cuales los actos administrativos de carácter general no serán obligatorios para los particulares mientras no hayan

sido publicados en el Diario Oficial, o en el diario, gaceta o boletín que las autoridades destinen para tal fin, o en un periódico de amplia circulación.

Al analizar la naturaleza y el alcance de los actos legislativos, legales y administrativos cuya vigencia está supeditada a la publicación de los mismos, de conformidad con la ley, encuentra el Procurador que dicha exigencia resulta razonable y justificada, ya que corresponde al Estado velar por la prevalencia del interés general. De manera que a su juicio, la publicación de la ley y demás actos que determine el legislador constituye una operación administrativa material reglada, que compete ejecutar al Presidente de la República en el ámbito nacional una vez sanciona la ley y otras disposiciones de la misma jerarquía. Agrega que lo mismo ocurre con las demás normas de carácter departamental, las cuales deberán ser insertadas en los boletines o gacetas que tengan los departamentos para efectos de cumplir con el requisito de la publicidad.

De esa forma, al disponer el legislador que los actos generales, impersonales y abstractos inician su vigencia tan pronto sean publicados, desarrolla el principio de legalidad y con él, el de la seguridad jurídica en la medida en que impone una limitación al Estado respecto a la oponibilidad del contenido de dichas normas. Además, el artículo 209 constitucional erige como principio orientador de la función administrativa el de la publicidad.

En consecuencia, estima el Jefe del Ministerio Público que la norma acusada antes que desconocer el artículo 228 constitucional, desarrolla el principio de la prevalencia del derecho sustancial sobre el formal. Y agrega que, siguiendo los lineamientos jurisprudenciales de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado, los actos administrativos nacen a la vida jurídica desde el momento que la administración los expide y llevan ínsita la condición de producir efectos jurídicos y ser eficaces. En consecuencia, por la naturaleza de los actos legislativos, legales o administrativos, por ser generales, impersonales y abstractos e involucrar el concepto de interés general, el legislador ha sido exigente en determinar el momento a partir del cual inicia su vigencia, esto es, en la fecha en que se surta su publicación; una vez cumplida dicha exigencia, el acto adquiere eficacia y produce efectos jurídicos.

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia.

En virtud de lo dispuesto en el artículo 241, numeral 4o. de la Carta Política, la Corte Constitucional es competente para decidir definitivamente la demanda que, en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, se formula contra el artículo 8º de la Ley 57 de 1985, en el proceso de la referencia.

2. Asunto previo: La vigencia de la norma demandada.

La Corte comienza por analizar si el artículo 8º de la ley 57 de 1985 acusado por el actor se encuentra vigente, o si tal norma fue derogada por el artículo 119 de la ley 489 de 1998, toda vez que, ésta al expedir normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, reguló acerca de la publicidad de algunos actos de que trata la disposición demandada, para efectos de su vigencia y oponibilidad.

Sea lo primero señalar que, la Corte Constitucional ha sostenido que la circunstancia de la derogatoria o subrogación de un precepto legal sometido a su examen conduce, en principio, a la inhibición, por carencia actual de objeto o sustracción de materia. como a continuación se indica:

"En efecto, para la Corporación, si ya el legislador ha retirado del ordenamiento jurídico la norma acusada y no existe motivo alguno para que se la aplique, o si ha sido reemplazada por otra, carece de sentido que el juez constitucional entre a verificar si ese contenido, ya no vigente, se opuso en su momento a la Constitución o no". (Sentencia C-472 de 1997, M.P. Dr.José Gregorio Hernández Galindo).

Sin embargo, a partir de la Sentencia C-416 del 18 de junio de 1992 (M.P. Dr. José Gregorio Hernández Galindo), la Corporación ha sostenido que la sustracción de materia no debe conducir necesariamente a un fallo inhibitorio, "pues la importancia del control constitucional no reside únicamente en el efecto inmediato sobre la futura ejecutabilidad de la norma atacada sino que se extiende al establecimiento de una doctrina por medio de la cual el organismo encargado de velar por el imperio de la Carta Política señala el alcance e interpretación de los principios y preceptos que la integran.".

Es así como, aún frente a acciones públicas de inconstitucionalidad instauradas contra normas que han perdido su vigencia formal, es procedente proferir sentencia de mérito si se encuentra que aquellas continúan produciendo efectos. Y lo es también cuando la norma ha sido subrogada sólo en forma parcial, tal como ocurre con la norma examinada, la cual, si bien fue modificada en un aspecto por el artículo 119 de la ley 489 de 1998 -incluyendo algunos actos adicionales a los que se señalaban en el precepto subrogado que para su vigencia requieren ser publicados en el diario oficial-, en la otra parte del precepto conservó su vigencia, en cuanto no fue objeto de regulación por el precepto posterior.

Al comparar el texto del artículo 8º de la ley 57 de 1985 con el del artículo 119 de la ley 489 de 1998, se deduce que esta última norma subrogó parcialmente aquella, en cuanto se ocupó de regular la misma materia, en lo que concierne a la obligatoriedad de la publicación de ciertos actos, como los actos legislativos, las leyes, los decretos, las resoluciones ejecutivas y los actos administrativos de carácter general expedidos por todos los órganos, dependencias, entidades u organismos del orden nacional, como requisito para su vigencia y oponibilidad. No obstante, no se refirió a los actos señalados en el artículo 5º de la ley 57 de 1985 (al cual remite el artículo 8º ibídem), es decir, a aquellos del orden departamental. Para el efecto, conviene examinar el contenido de los citados preceptos, los cuales se transcriben a continuación:

a) El artículo 8º de la Ley 57 de 1985 dispone 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 artículo 5º de esta ley sólo regirán después de la fecha de su publicación".

Tales actos, según la ley 57 de 1985, corresponden, de una parte, a los enumerados en el artículo 2º (relativo a la publicación en el diario oficial de ciertas normas y actos), que en los siguientes literales se refieren a: a) (los actos legislativos y las leyes), b) (los decretos del gobierno), c) (las resoluciones ejecutivas), e) (los actos del gobierno, de los ministerios, departamentos administrativos, superintendencias y juntas directivas o gerentes de entidades descentralizadas que creen situaciones jurídicas impersonales) y f) (actos de naturaleza similar a la señalada en el literal anterior que expidan otras autoridades por delegación que hayan recibido o por autorización legal); y, de la otra, a los literales señalados en el artículo 5º (relativo 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), y que sólo regirán después de su publicación.

b) Por su parte, el artículo 119 de la Ley 489 de 1998, que subrogó el artículo 8º de la ley 57 de 1985, preceptúa lo siguiente:

"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. Unicamente 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".

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.

3. Problema jurídico sujeto a decisión.

Corresponde a la Corte determinar si, como lo afirma el demandante, la norma acusada desconoce el artículo 228 constitucional (que hace prevalecer lo sustancial sobre lo formal), ya que establece una excepción a la regla general de que los actos administrativos entran en vigencia desde su expedición y producen efectos jurídicos a partir de su publicación o notificación. Dicha

excepción se hace consistir en que ciertos actos jurídicos empiezan a regir a partir de su publicación y el incumplimiento de esta formalidad genera inoponibilidad e inexistencia.

Con el fin de resolver el cargo, considera la Sala necesario hacer algunas precisiones de orden jurisprudencial en torno de la expedición y promulgación de los actos legislativos y de las leyes, así como de la expedición, vigencia y obligatoriedad de los actos administrativos, ya sean de carácter general o particular.

4. De la publicidad como principio que rige la actividad del Estado.

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

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

Esta situación, contribuye a facilitar la participación ciudadana de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política y cultural de la nación (C.P., art. 2o.), para efectos de formar "un ciudadano activo, deliberante, autónomo y crítico" [1]. que pueda ejercer un debido control de la actividad del Estado.

En este orden de ideas, la Carta Política establece 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[2].

En esta medida, 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 directamente. Se exceptúan de la regla general aquellos casos en donde las disposiciones legales no permiten la publicidad de los mismos, como por ejemplo, cuando el acto está sometido a la reserva legal. Así lo establece 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". Entre dichas excepciones, se cuentan "las negociaciones de carácter reservado" (C.P., art. 136, num. 2o.).

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.

1. Principio de publicidad en materia legislativa. Expedición, promulgación y eficacia

jurídica de los actos legislativos y de las leyes.

El principio de la publicidad se hace efectivo en materia legislativa, al disponer expresamente el artículo 157 de la Carta Política que "ningún proyecto será ley sin (...) haber sido publicado oficialmente por el Congreso, antes de darle curso en la comisión respectiva (...)". Y agrega el artículo 165 ibídem que "aprobado un proyecto de ley por ambas cámaras, pasará al Gobierno para su sanción. Si éste no lo objetare, dispondrá que se promulgue como ley (...)".

En consecuencia, la publicación de la ley presupone su existencia y configura como forma de publicidad de la misma, aspecto trascendental de su eficacia[3], toda vez que, 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)[4]. Dicha función le corresponde ejecutarla al Gobierno, después de efectuada la sanción[5]. Tal regla es complemento de la que prescribe que la ignorancia de la ley no excusa su incumplimiento,[6] puesto que sólo con la publicación oficial de las normas se justifica la ficción de que éstas han sido conocidas por los asociados,[7] para luego exigir su cumplimiento.". (Sentencia C-084 de 1996 M.P. Carlos Gaviria Díaz).

A esto cabe agregar, en criterio de esta Corporación, que la publicidad es "un requisito que no se integra en el íter formativo de la ley" y, en cuanto a la publicación, "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". [8]

Ahora bien, dentro del tema de la puesta en conocimiento de los actos legislativos y de las leyes, es necesario precisar que la expedición se refiere a la formulación de la materia y la promulgación alude a la publicidad de dicho contenido. En consecuencia, la ley o el acto, aunque se conforman en el momento de su expedición, sólo producen efectos jurídicos desde su promulgación en el Diario Oficial.

A lo anterior cabe añadir que, según lo dispuesto por los artículos 157,165 y 168 de la Constitución Política, la sanción de un proyecto de ley, ya sea por el Gobierno o en su defecto por el presidente del Congreso, completa el proceso de formación de la ley, y constituye presupuesto esencial para la existencia de la misma. A su vez, la promulgación de ésta, a través de la publicación en el Diario Oficial, da lugar a su obligatoriedad y oponibilidad, pues es principio general de derecho que nadie puede ser obligado a cumplir las normas que no conoce.

De otra parte, en lo relativo a su vigencia, como regla general, la ley comienza a regir a partir de su promulgación, salvo que el legislador, en ejercicio de su competencia constitucional, mediante precepto expreso determine una fecha diversa a aquella, facultad igualmente predicable del legislador extraordinario. Sobre el particular, se anotó en la sentencia C-215 de 1999, MP. Dra. Martha Victoria Sáchica Méndez, lo siguiente:

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

a regir, es decir, tienen carácter de obligatorias".

Por último, es de resaltar que para que una disposición produzca efectos, es decir sea aplicable y jurídicamente eficaz, es necesario que haya sido incorporada al sistema jurídico, es decir que se encuentre vigente y que, además, no contradiga las normas superiores, es decir que sea válida. Al respecto, lo señaló la Corte, en la sentencia C-443 de 1997[9]:

"En la teoría jurídica, la existencia de una norma ha estado muy asociado a la idea de validez; una disposición comienza a existir y entra a hacer parte del ordenamiento jurídico por haber sido dictada conforme lo prescriben las reglas del sistema. La validez de una norma no sería otra cosa, como dice Kelsen, que "el modo particular de su existencia"[10].

(...)

Se propone llamar validez formal o vigencia al hecho de que la norma formalmente haga parte del sistema, por haber cumplido los requisitos mínimos para entrar al ordenamiento. Y finalmente se designa eficacia jurídica o aplicabilidad a la posibilidad de que la disposición produzca efectos jurídicos, o al menos sea susceptible de hacerlo".

Como puede observarse, la ley está sujeta a conceptos de validez, vigencia y eficacia que, no obstante ser diversos, se interrelacionan, permitiendo definir en un momento dado la aplicabilidad de la misma dentro de la estructura jurídica, tal como lo afirma la Corporación, en esa misma providencia en cita:

"La Corte considera que las anteriores distinciones entre validez, vigencia y eficacia no sólo son aplicables en el caso colombiano sino que ayudan a comprender mejor el alcance del fenómeno de la derogación de las normas en general, y de las leyes en particular. Así, el sistema jurídico colombiano es un ordenamiento normativo jerarquizado, en donde la cúspide la ocupa la Constitución (CP art. 4), por lo cual la idea de validez en estricto sentido tiene perfecta cabida. Una norma contraria a los principios y valores constitucionales no es válida. Pero igualmente la Carta establece en muchas ocasiones los elementos mínimos para que determinados actos entren formalmente al orden jurídico, esto es, adquieran vigencia. Por ejemplo, el artículo 157 superior consagra los requisitos para que un proyecto pueda convertirse en ley, pero la ley así adoptada puede ser inconstitucional, con lo cual estaría vigente pero sería inválida".

En consecuencia, se reitera que, los efectos jurídicos de los actos legislativos y de las leyes que se producen a partir de la promulgación en el Diario Oficial, dan lugar a su oponibilidad y obligatoriedad sin que por ello se afecte la validez ni la existencia de los mismos.

6. De la expedición, vigencia y obligatoriedad de los actos administrativos.

Según lo preceptúa el Código Contencioso Administrativo, la voluntad de la administración se manifiesta mediante actos que producen efectos jurídicos como consecuencia del ejercicio de las competencias constitucional y legalmente establecidas, previo el cumplimiento de los procedimientos las formalidades específicamente exigidos para su expedición, momento a partir del cual el acto nace a la vida jurídica, pero su aplicación queda suspendida hasta que sea dado a conocer a sus destinatarios.

La normatividad vigente diferencia la forma de poner en conocimiento los actos administrativos según sean éstos de carácter general o particular, en razón a los efectos que estos mismos producen. Por consiguiente, es preciso tener en cuenta lo siguiente:

a) Con respecto a los primeros, el artículo 43 del Código Contencioso Administrativo dispone que "los actos administrativos de carácter general no serán obligatorios para los particulares mientras no hayan sido publicados en el Diario Oficial, o en el diario, gaceta o boletín que las autoridades destinen a ese objeto (...)".

En consecuencia, estos actos administrativos sin publicar no son obligatorios para los particulares, lo cual no significa que la publicación sea requisito de validez, sino condición de oponibilidad. En efecto, la falta de promulgación de un acto administrativo de carácter general no es causal de nulidad; produce la falta de oponibilidad del acto a los particulares, o la no obligatoriedad del mismo.

b) En cuanto a los segundos, es decir a los actos administrativos de carácter particular, su obligatoriedad y los requisitos de su notificación están regulados en los artículos 44 a 47 del Código Contencioso Administrativo. Al respecto, el artículo 44 ibídem preceptúa que "las demás decisiones que pongan término a una actuación administrativa se notificarán personalmente al interesado, o a su representante o apoderado".

En este caso, la notificación a través de los diversos medios señalados por el ordenamiento legal, constituye una formalidad que le brinda legitimidad y eficacia a la actividad administrativa, y así mismo, una garantía de los derechos fundamentales de acceso a la administración de justicia y al derecho de defensa, en cuanto eventualmente le permitirá al afectado por el mismo ejercer los correspondientes recursos y acciones.

De lo anterior se deduce que el acto administrativo, general o particular, existe desde el momento mismo en que se profiere o expide, pero no produce efectos jurídicos, es decir, carece de fuerza vinculante mientras no se realice su publicación, notificación o comunicación. En este sentido, dispone el artículo 48 del C.C.A. que "sin el lleno de los anteriores requisitos, no se tendrá por hecha la notificación ni producirá efectos legales la decisión (...). Tampoco producirán efectos legales las decisiones mientras no se hagan las publicaciones respectivas en el caso del artículo 46".

De otra parte, en relación con la vigencia de los actos administrativos, el Consejo de Estado considera que la decisión administrativa contenida en el acto de carácter general o particular es válida desde el momento en que se expide (desde que ha sido firmado, aún sin haber sido publicado o notificado, según el caso); sin embargo, su fuerza vinculante comienza desde que se ha producido la publicación o notificación del acto; por lo tanto, la publicación no constituye un requisito de validez del acto administrativo; se trata simplemente de una condición para que pueda ser oponible a los particulares, es decir, de obligatoriedad. En este evento, se está ante un problema de eficacia de la norma, no de validez; es un aspecto extrínseco del acto y posterior al mismo. Así lo reconoció la citada Corporación en un caso concreto, al resolver un recurso de apelación relativo a la nulidad del Decreto 0925 de 1991, mediante providencia calendada 23 de junio de 1994, MP. Dra. Dolly Pedraza de Arenas, cuando sostuvo que:

"Carece por tanto de fundamento el cargo de nulidad dirigido por la parte actora contra el Decreto 0925 de 1991 que determina la planta de personal de la entidad por haber sido expedido antes de que se publicara el decreto de reestructuración de la misma (..), toda vez que si bien éste debía ser publicado, por corresponder a una normativa interna de la administración y no contener afectación alguna a la libertad de los administrados, **podía aplicarse aún antes de efectuarse su promulgación sin que ello afecte la validez de los actos de ejecución. Aún sin la publicación el decreto era oponible a la actora, pues le fue dado a conocer a través de comunicación**

persona que era el medio pertinente, toda vez que aun cuando se trata de un acto de contenido general no puede desconocerse que produjo la afectación de una situación jurídica individual y concreta de quien ocupaba el cargo" (negrillas y subrayas fuera de texto).

Adicionalmente, la jurisprudencia contencioso administrativa sostiene que, si el acto administrativo concede un derecho al particular, éste puede reclamarlo de la administración aunque el acto no haya sido publicado. Si por el contrario, el acto impone una obligación, ésta no puede exigirse hasta tanto dicho acto sea publicado, aunque haya una instrucción en el mismo en sentido contrario. En efecto, el Consejo de Estado al respecto anotó que "si bien éste (el decreto) debía ser publicado, por corresponder a una normativa interna de la administración y no contener afectación alguna de la libertad de los administrados, podía aplicarse aún antes de efectuarse su promulgación sin que ello afecte la validez de los actos de ejecución." [11].

Finalmente, se concluye que, tratándose de actos administrativos de carácter general, la falta de publicidad impide la obligatoriedad y la oponibilidad del acto a los particulares (C.C.A., arts. 43 y 48), más no se constituye en causal de nulidad del mismo (C.C.A., art. 84), por cuanto la publicación del acto no es requisito para su validez.[12]

Dentro de una misma línea jurisprudencial a la anteriormente reseñada, esta Corporación manifestó en la sentencia T-335 de 1993[13], que el acto administrativo se entiende debidamente perfeccionado, y en consecuencia produce efectos jurídicos, cuando ha cumplido con todos los requisitos procedimentales y formales que la ley exige para su expedición. Sin embargo, según la doctrina "la ley suele exigir la publicación o notificación del acto administrativo, para que éste adquiera eficacia, o sea, para que produzca efectos. Por eso la doctrina suele distinguir el acto perfecto del acto eficaz, la perfección de la eficacia. Aquella se refiere al cumplimiento de los trámites exigidos para la formación o la producción del acto; ésta a sus efectos. En tales condiciones, el acto puede ser perfecto, pero no eficaz; y, al contrario, para que el acto sea eficaz, requiere ser perfecto".

En síntesis, los actos administrativos expedidos por las autoridades de los diferentes ordenes territoriales existen y son válidos desde el momento mismo de su expedición, pero no producen efectos jurídicos, es decir, no tienen fuerza vinculante, sino a partir de que se realiza su publicación, en tratándose de actos administrativos de carácter general, o su notificación cuando se trata de actos administrativos de carácter particular. Sólo a partir de este momento, serán obligatorios y oponibles a terceros.

7. Constitucionalidad de la disposición legal demandada.

Según el precepto acusado, los actos señalados en el artículo 2º de la ley 57 de 1985, subrogado por el artículo 119 de la ley 489 de 1998, así como los enunciados en el artículo 5º de la ley 57 de 1985, sólo regirán después de la fecha de su publicación.

De conformidad con los criterios jurisprudenciales enunciados, es necesario distinguir dos momentos diferentes en la formación del acto: el de la expedición, que se da cuando el legislador o la administración dicta la ley o el acto administrativo, respectivamente, y el de la promulgación, que ocurre cuando el texto ya expedido se inserta en el Diario Oficial (o en tratándose de actos administrativos de carácter particular, cuando se produce su notificación) con el objeto de poner en conocimiento de los destinatarios de la misma los mandatos que ella contiene. Este último requisito, como se anotó, no es constitutivo de la existencia de la norma o el acto, ni tampoco afecta su validez, pero sí es requisito o condición para su obligatoriedad y su

oponibilidad.

El legislador está habilitado constitucionalmente para decidir el momento a partir del cual la ley ha de empezar a regir, lo cual se reitera, no afecta la existencia ni la validez de la misma; tan sólo supedita su eficacia y obligatoriedad a que se cumpla el requisito fijado en la ley. Por consiguiente, la eficacia frente a terceros se encuentra condicionada a la publicación oficial en el caso de los actos legislativos, de las leyes y de los actos administrativos de carácter general, o a la notificación en el caso de los actos administrativos de carácter particular.

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.

De otra parte, la disposición impugnada no desconoce, a juicio de la Sala, el mandato contenido en el artículo 228 de la Constitución Política, que reconoce la superioridad del derecho sustancial sobre los formalismos jurídicos, por cuanto en ciertos casos, como el de las normas que ocupan la atención de la Corte, es indispensable establecer algunas formalidades que permitan garantizar no sólo la eficacia de las normas sustanciales, sino en especial, el derecho de las personas a conocer el contenido de los actos legislativos, de las leyes y de los actos administrativos, en virtud del principio constitucional de la publicidad.

Lo anterior asegura la vigencia del Estado de Derecho que impone el respeto y acatamiento al principio de legalidad y al de la seguridad jurídica, así como el sometimiento de la actuación de cualquier autoridad a la normatividad expedida a fin de garantizar la vigencia del derecho sustancial.

Cuando el artículo 228 de la Constitución Política establece la prevalencia del derecho sustancial, está reconociendo que el fin de la actividad estatal en general, y del procedimiento administrativo en particular, es la realización de los derechos consagrados en abstracto por el derecho objetivo. En esa medida, dicha prevalencia del derecho sustancial significa que el proceso es un medio y que, por lo mismo, las normas procesales deben aplicarse con un fin, consistente en la realización de los derechos reconocidos en la ley sustancial. Además, es preciso destacar que lo formal y lo sustancial no son materias excluyentes, como ocurre en el caso de las normas que se revisan; antes por el contrario, ciertas formalidades, como la de la publicación (en el diario o boletín oficial), o la notificación, según el caso, garantizan la efectividad del derecho sustancial.

En consecuencia, la Sala estima que la exigencia del artículo 8º de la ley 57 de 1985, subrogado parcialmente por el artículo 119 de la ley 489 de 1998 es razonable y no vulnera por lo tanto el artículo 228 de la Constitución. En este caso, la exigencia de la publicación del acto legislativo, de la ley y del acto administrativo en el diario oficial o en los boletines departamentales (en tratándose de actos emanados de autoridades del orden departamental), como requisito para la

vigencia y oponibilidad frente a terceros, tiene como finalidad rodear de garantías a los administrados y a la ciudadanía en general, en relación con la aplicación y obligatoriedad de los mismos.

Pretender que el artículo 228 de la Constitución hace inexequibles las normas relativas a la publicidad o la exigencia misma de ésta, en los términos que establece la disposición demandada es desconocer la finalidad de la publicidad (art. 209 CP.) y del proceso de adopción de los actos legislativos, de las leyes y de los actos administrativos, así como la facultad del legislador para regular sobre la vigencia y oponibilidad de los mismos, al igual que para determinar sobre la efectividad de los derechos de los particulares y de los intereses generales.

Por lo tanto, no encuentra la Corte reparo alguno de constitucionalidad respecto a las normas examinadas, por lo que serán declaradas exequibles.

VII. DECISION

En mérito a lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Declarar EXEQUIBLES los artículos 8º de la Ley 57 de 1985 y 119 de la Ley 489 de 1998 en relación con el cargo formulado.

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

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Presidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL
Magistrado

ALFREDO BELTRAN SIERRA
Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ
Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ
Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO
Magistrado

FABIO MORON DIAZ
Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA
Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS
Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

[1] C-053 de 1995, MP. Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz.

[2] Sentencia T-420 de 1998, MP. Dr. Antonio Barrera Carbonell.

[3] Sentencia C-306 de 1996, M.P., Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz.

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

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

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

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

[8] Sentencia C-306 de 1996, M.P. Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz.

[9] MP. Dr. Alejandro Martínez Caballero.

[10] Hans Kelsen. Teoría Pura del Derecho. Buenos Aires: EUDEBA, 1960, p35

[11] Cfr. providencia del 20 de septiembre de 1996, C.P. Dr. Carlos Arturo Orjuela, rad. 8335.

[12] Consejo de Estado, ver Sentencia del 30 de enero de 1997, sección primera, C.P., Dr. Juan Alberto Polo Figueroa, rad. 4114 y Sentencia de la sección segunda, C.P. Dr. Alvaro Lecompte Luna, exp. 6121.

[13] M.P. Dr. Jorge Arango Mejía.

[14] ("Derecho Administrativo" del doctor Gustavo Humberto Rodríquez. Ediciones Librería del Profesional.). Cita tomada de la Sentencia T-335 de 1993, M.P. Dr. Jorge Arango Mejía

Disposiciones analizadas por Avance Jurídico Casa Editorial Ltda.
Normograma del Ministerio de Relaciones Exteriores
ISSN 2256-1633
Última actualización: 30 de septiembre de 2024 - (Diario Oficial No. 52.869 - 4 de septiembre de 2024)