



SECRETARIA DISTRITAL DE PLANEACION
No. Radicación 3-2017-03027 Fecha 24-02-2017
No. Radicado 3-2016-01670 Fecha 4-02-2017
Tercero : Subsecretaría de Planeación Socioeconómica
Entidad Remitente: Subsecretaría Jurídica

MEMORANDO

Para: PAOLA GÓMEZ CAMPOS
Subsecretaria de Planeación Socioeconómica

De: CAMILO CARDONA CASIS
Subsecretario Jurídico

Radicado: 3-2017-01670

Asunto: Concepto Jurídico sobre la vigencia del artículo 186 de la Ley 1753 de 2015

Estimada Paola:

Por medio de la presente comunicación la Subsecretaría Jurídica se permite dar respuesta a la solicitud de concepto jurídico, planteada por la Subsecretaría de Planeación Socioeconómica, acerca de la posibilidad que la vigencia del artículo 186 de la Ley 1753 de 2015 esté condicionada a la expedición de un decreto por parte del Gobierno Nacional.

Para responder la consulta se explicarán los temas que definen la vigencia de la Ley en general, dentro del ordenamiento jurídico colombiano y se revisará el contenido del artículo 186 de la Ley 1753 de 2015.

1. Vigencia de la Ley en el Ordenamiento Jurídico Colombiano

En ordenamiento jurídico colombiano las normas sobre vigencia de la ley están consignadas en el Código Civil y en la Ley 4 de 1913 que contiene el Código de Régimen Político y Municipal.

El Código Civil que fue adoptado como legislación permanente del Estado Colombiano por medio de la Ley 57 de 1887 y en él se dispuso que la ley es obligatoria y su vigencia empieza después de su promulgación desde la fecha que ella misma establezca:

"ARTICULO 11. <OBLIGATORIEDAD DE LA LEY - MOMENTO DESDE EL CUAL SURTE EFECTOS. La ley es obligatoria y surte sus efectos desde el día en que ella misma se designa, y en todo caso después de su promulgación.

Carrera 30 N. 25 - 90
Código Postal 111311
Pisos 1,5,8 y 13
PBX 335 8000
www.sdp.gov.co
Info.: Línea 195



SC-CER258292



CO-SC-CER250292



GP-CER258293

**BOGOTÁ
MEJOR
PARA TODOS**

2.2017-03027

ARTICULO 12. <PROMULGACION DE LA LEY - CONCEPTO. *La promulgación de la ley se hará insertándola en el Diario Oficial, y enviándola en esta forma a los estados y a los territorios.*

En la capital de la Unión se entenderá promulgada el día mismo de la inserción de la ley en el periódico oficial; y los estados y en los territorios, tres días en la capital y quince en los distritos y poblaciones de que se compongan, después del recibo de dicho periódico por el presidente o gobernador del estado o por el prefecto del territorio respectivo; a cuyo efecto estos funcionarios harán llevar por su secretario un registro especial en que se anote el día del recibo de cada número del Diario Oficial, dando aviso de ello por el inmediato correo a la secretaría de lo interior y relaciones exteriores."

La interpretación de las disposiciones transcritas, se deben complementar con lo establecido en la Ley 4 de 1913, Código de Régimen Político y Municipal, cuyas disposiciones explican el concepto de promulgación y los plazos en que entran a regir las leyes. La norma en cita dispone:

"CAPITULO VI

PROMULGACION Y OBSERVANCIA DE LAS LEYES

ARTICULO 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 el periódico oficial, y se entiende consumada en la fecha del número en que termine la inserción.

ARTICULO 53. *Se exceptúan de lo dispuesto en el artículo anterior los casos siguientes.*

1. *Cuando la ley fije el día en que deba principiar a regir, o autorice al gobierno para fijarlo, en cuyo caso principiará a regir la ley el día señalado.*

2. *Cuando por causa de guerra u otra inevitable estén interrumpidas las comunicaciones de alguno o algunos municipios con la capital, y suspendido el curso ordinario de los correos, en cuyo caso los dos meses se contarán desde que cese la incomunicación y se restablezcan los correos.*

ARTICULO 54. *Se procurará que las leyes se publiquen e inserten en el periódico oficial dentro de los diez días de sancionadas. Cuando haya para el efecto un inconveniente insuperable, se insertarán a la mayor brevedad.*

ARTICULO 55. *En cada municipio se publicarán por bando las leyes, a medida que llegaren a conocimiento del alcalde, bien porque estén en el periódico oficial o porque se le comuniquen oficialmente. Este acto se anotará en su registro especial, y cada anotación se firmará por el alcalde y su secretario.*



La omisión de esta formalidad hace responsables a los que incurran en ella, pero no obsta para la vigencia y observancia de la ley.

ARTICULO 56. *No podrá alegarse ignorancia de la ley para excusarse de cumplirla, después de que esté en observancia, según los artículos anteriores.*

ARTICULO 57. *Las leyes obligan a todos los habitantes del país, inclusive a los extranjeros, sean domiciliados o transeúntes, salvo, respecto de estos, los derechos concedidos en los tratados públicos."*

De acuerdo con las normas mencionadas, la vigencia de la Ley depende de su promulgación y del plazo señalado para su vigencia, y cuando estas dos circunstancias se cumplen, no puede alegarse su desconocimiento para no aplicarlas.

En varias sentencias la Corte Constitucional ha hecho referencia a lo relacionado con la vigencia de las Leyes; la facultad de que goza el Congreso de la República de especificar esa circunstancia y las diferentes modalidades que se usan en el derecho colombiano para determinar el momento de entrada en vigencia de las leyes. En la Sentencia C-654 de 2015, con ponencia del Magistrado Luis Ernesto Vargas Silva, el Alto Tribunal hizo un pronunciamiento al respecto señalando que:

"La Constitución no establece una norma expresa en materia de competencia para definir la vigencia de las leyes. No obstante, esta materia tiene una relación intrínseca tanto con el principio de legalidad como con el ejercicio mismo de la cláusula general de competencia legislativa. Por ende, la Corte ha concluido que corresponde al Congreso definir la vigencia de las leyes. Sin embargo, esta asignación de competencia no impone que el legislador deba prever una única fórmula para la entrada en vigencia. En cambio, resulta constitucionalmente válido que prescriba diferentes modalidades o plazos, incluso aquellos de naturaleza gradual o escalonada, diferentes a la fórmula de entrada en vigencia luego de la promulgación. Inclusive, esta misma jurisprudencia ha contemplado que ante la omisión del legislador sobre este tópico, el orden legal prevé una norma supletoria, contenida en el artículo 52 de la Ley 4ª de 1913 – Código de Régimen Político y Municipal, según la cual la observancia de la ley inicia dos meses después de su promulgación, a menos que el legislador haya previsto una fórmula diferente.

(...)

Se tiene que conforme la jurisprudencia reiterada de la Corte, el legislador está investido de una amplia competencia para definir la fórmula de vigencia de las leyes. Para ello, puede válidamente adoptar diversas modalidades de entrada de vigor, entre ellas de tipo diferido, escalonado, sucesivo o sometida a un plazo o condición específica. Por ende, lo que exige el principio de reserva de ley sobre la vigencia en comento es que sea el legislador el que defina la fórmula correspondiente, dentro de un variado grupo de alternativas de técnica legislativa. De manera correlativa, la inconstitucionalidad de dichas fórmulas de vigencia solo será posible cuando se acredite una oposición objetiva y verificable entre éstas y los preceptos constitucionales. Ante la ausencia de esa comprobación, la opción adoptada por el Congreso recaerá en el amplio margen de configuración normativa sobre esta materia.

Carrera 30 N. 25 - 90
Código Postal 111311
Pisos 1,5,8 y 13
PBX 335 8000
www.sdp.gov.co
Info.: Línea 195



SC-CER250292



CO-SC-CER250292



GP-CER250293

**BOGOTÁ
MEJOR
PARA TODOS**

En este orden de ideas, la vigencia de las leyes se establece por el legislador y puede estar sometida de manera expresa a plazo o condición, y a falta de una mención explícita sobre el momento en que empieza la vigencia, se aplica la regla establecida en el artículo 52 de la Ley 4 de 1913

2. Vigencia de la Ley 1753 de 2015

La Ley 1753 de 2015 fue publicada en el Diario Oficial No. 49.538 del 9 de junio de 2015 y en consonancia con lo establecido en su artículo 267, empezó a regir a partir de su publicación.

Así las cosas, es posible afirmar que la regla de vigencia incorporada en el artículo 267 de la Ley 1753 de 2015, se ajusta a lo dispuesto en los artículos 11 y 12 del Código Civil y 52 y 53 de la Ley 4 de 1913 Código de Régimen Político y Municipal.

El artículo 186 de la Ley 1753 de 2015 estipula:

ARTÍCULO 186. SISTEMA DE COMPETITIVIDAD, CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN Y COMISIONES REGIONALES DE COMPETITIVIDAD. *Intégrese el Sistema de Competitividad e Innovación con el Sistema de Ciencia, Tecnología e Innovación para consolidar un único Sistema de Competitividad, Ciencia, Tecnología e Innovación.*

En el marco de ese Sistema, las distintas instancias departamentales que promueven agendas de competitividad, productividad, ciencia, tecnología e innovación, tales como los Consejos Departamentales de Ciencia, Tecnología e Innovación (Codecti), Comités Universidad-Empresa-Estado, Comités de Biodiversidad, Redes Regionales de Emprendimiento, Consejos Regionales de Pyme, Consejos Ambientales Regionales, Comités de Seguimiento a los Convenios de Competitividad y las demás que sean promovidas por el Gobierno nacional, deberán integrarse a las Comisiones Regionales de Competitividad en cada departamento, con el propósito de articular sus agendas de trabajo. Corresponderá a cada Comisión Regional de Competitividad ajustar su estructura de manera que garantice la participación de estas instancias. Las Comisiones serán la única instancia de interlocución con el Gobierno nacional para la implementación de la Agenda Nacional de Competitividad, Ciencia, Tecnología e Innovación.

El Gobierno nacional reglamentará la organización, articulación y funcionamiento de ese Sistema.

La norma transcrita no señala una regla de vigencia diferente a la establecida en el artículo 267 del mismo estatuto normativo, siendo así que de acuerdo a la interpretación literal del texto no es posible asumir que pueda existir una regla de vigencia diferente a la establecida en la Ley 1753 de 2015.



3. El contenido del artículo 186 de la Ley 1753 de 2015

El artículo 186 de la Ley 1753 de 2015 integra el Sistema de Competitividad e Innovación con el Sistema de Ciencia, Tecnología e Innovación para consolidar un único Sistema de Competitividad, Ciencia, Tecnología e Innovación.

Es importante recordar que el Sistema Administrativo Nacional de Competitividad fue organizado por medio del Decreto 2828 de 2006, norma que en su artículo 9 señalaba la posibilidad de creación de las comisiones regionales de competitividad, a las cuales, por medio del artículo 33 de la Ley 1450 de 2010, se les asignan competencias desde el nivel legal.

Las Comisiones Regionales de Competitividad están hoy reguladas por el Decreto Nacional 1500 de 2012 *"Por medio del cual se dictan medidas para la organización, articulación y funcionamiento del Sistema Administrativo Nacional de Competitividad e innovación"*

Por otro lado, el Sistema de Ciencia y Tecnología fue creado por el artículo 4 del Decreto 585 de 1991, el cual se convierte en el Sistema Nacional de Ciencia Tecnología e Innovación SNCTI, en virtud del artículo 16 de la Ley 1286 de 2009.

La interacción entre los dos sistemas se propone en el artículo 33 de la Ley 1450 de 2011 de la siguiente manera:

Artículo 33. Comisiones regionales de competitividad. *Las Comisiones Regionales de Competitividad coordinarán y articularán al interior de cada departamento la implementación de las políticas de desarrollo productivo, de competitividad y productividad, de fortalecimiento de la micro, pequeña y mediana empresa, y de fomento de la cultura para el emprendimiento a través de las demás instancias regionales tales como Consejos Departamentales de Ciencia, Tecnología e Innovación (CODECYT), Comités Universidad-Estado-Empresa, Comités de Biodiversidad, Redes Regionales de Emprendimiento, Consejos Regionales de PYME, Consejos Ambientales Regionales, Comités de Seguimiento a los Convenios de Competitividad e Instancias Regionales promovidas por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.*

En el caso de los distritos, las comisiones se articularán a la coordinación ejercida por las autoridades respectivas.

La Ley 1450 de 2011 daba directrices para la articulación de los dos sistemas a nivel regional, no obstante por medio de la Ley 1753 de 2015 el legislador realiza la integración de los dos sistemas desde el nivel nacional, dejando abierta la posibilidad de reglamentar el sistema unificado, y reitera la forma como se deben articular los organismos a nivel regional.

En este orden de ideas, el artículo 186 de la Ley 1753 de 2015 unificó los dos sistemas mencionados y señaló además que las Comisiones Regionales de Competitividad tienen

Carrera 30 N. 25 - 90
Código Postal 111311
Pisos 1,5,8 y 13
PBX 335 8000
www.sdp.gov.co
Info.: Línea 195



SC-CER259262



CO-SC-CER259292



GP-CER259293

**BOGOTÁ
MEJOR
PARA TODOS**

la obligación de adecuar sus estructuras internas para que las agendas de ciencia, tecnología e innovación, que se venían gestionado por los Consejos Departamentales de Ciencia, Tecnología e Innovación (Codecti), Comités Universidad-Empresa-Estado, Comités de Biodiversidad, Redes Regionales de Emprendimiento, Consejos Regionales de Pyme, Consejos Ambientales Regionales, Comités de Seguimiento a los Convenios de Competitividad; sean gestionadas desde las Comisiones Regionales de Competitividad.

El inciso tercero del artículo 186 de la Ley 1753, le otorga al gobierno nacional la facultad de reglamentar el sistema integrado, lo cual le permite hacer una nueva reglamentación para el sistema integrado.

En este sentido el CONPES 3866 del 8 de agosto de 2016, por el cual se establece la Política Nacional de Desarrollo Productivo, indicó que era necesario generar un entorno institucional que promoviera la coordinación entre actores y garantizara la sostenibilidad de la política de desarrollo productivo en el largo plazo.

Para generar dicho entorno institucional el CONPES propone que el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y Colciencias presenten a las entidades y actores del Sistema Nacional de Ciencia Tecnología e Innovación, antes de julio de 2017 una propuesta sobre la estructuración y funcionamiento del sistema, para que luego de las discusiones y aportes pertinentes, el Presidente de la República, reglamente las funciones del sistema integrado junto con las de las dependencias que lo requieran, lo cual deberá realizarse antes del 31 de diciembre del año 2017

Por otro lado, el Gobierno Nacional está produciendo reglamentación que da a entender que la integración de los sistemas se produjo con la expedición de la Ley 1753 de 2015. Tal es el caso del Decreto Nacional 293 del 22 de febrero 2017 *"Por el cual se reglamenta el artículo 7 de la Ley 1753 de 2015 en lo relacionado con los Planes y Acuerdos Estratégicos Departamentales en Ciencia, Tecnología e Innovación y se dictan otras disposiciones"*, en el cual, al definir cuales son los actores que participan en la estructuración de los Planes y Acuerdos Estratégicos Departamentales en Ciencia, Tecnología e Innovación (PAED), indicó que:

"ARTÍCULO 4. ACTORES. *En la estructuración de los PAED participarán:*

a) (...),

d) Actores del Sistema de Competitividad, Ciencia, Tecnología e Innovación. *Responsables de apoyar la toma de decisiones alrededor de la inversión pública en ciencia, tecnología, innovación, competitividad y desarrollo productivo.* (subrayado fuera del texto)

Es evidente que el acto administrativo reconoce la existencia del Sistema de Competitividad, Ciencia, Tecnología e Innovación, que fue creado por el artículo 186 de la Ley 1753 de 2015; no obstante, los plazos establecidos en el documento CONPES 3866,

indican que el nuevo sistema tiene pendiente su reglamentación, pues la misma debe producirse en el año 2017, siendo así que el sistema aún no es operativo.

Así mismo, el Gobierno Nacional presentó a través de la página web del Sistema Nacional de Competitividad Ciencia, Tecnología e Innovación, (disponible en <http://www.colombiacompetitiva.gov.co/sncei/Paginas/quienes-somos.aspx>) el nuevo esquema de gobernanza derivado de la integración, indicando lo siguiente:

"En el marco de la Comisión Nacional de Competitividad, Ciencia, Tecnología e Innovación del año 2015, realizada el 28 de octubre 2015, bajo la dirección del Señor Presidente de la República Doctor Juan Manuel Santos Calderón; el Consejero Presidencial del Sistema Nacional de Competitividad e Innovación, Jaime Bueno Miranda, presentó la nueva Gobernanza del Sistema Nacional de Competitividad, Ciencia, Tecnología e Innovación, siguiendo el mandato de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo 2014 – 2018 "Todos por un nuevo país".



Como conclusión de lo anteriormente expuesto se puede señalar que si bien no existen elementos que permitan señalar que la vigencia del artículo 186 de la Ley 1753 de 2015 está sometida a plazo o condición, es posible considerar, gracias a lo señalado en el CONPES 3866 de 2016, que el Sistema de Competitividad, Ciencia, Tecnología e Innovación, aún no cuenta con la reglamentación para operar.

El presente concepto se emite en los términos del artículo 28 de la Ley 1437 de 2011, modificado por el artículo 1 de la Ley 1755 de 2015. Su contenido puede variar si se

llegan a tener en cuentas aspectos no mencionados en el mismo o de acuerdo a la interpretación que de la norma en cuestión pueda hacer el legislador en consonancia con lo estipulado en el artículo 25 del Código Civil.

Cordialmente,



CAMILO CARDONA CASIS
Subsecretario Jurídico

Revisó: Miguel Henao Henao / Director de Análisis Conceptos Jurídicos 

Proyectó: Carlos Javier Sánchez González / PE / DACJ 