



Pontificia Universidad  
**JAVERIANA**  
Colombia

**INCIDENTE DE INTERPRETACIÓN LEGISLATIVA:  
HACIA UN MECANISMO DE INTERPRETACIÓN DE LAS LEYES A CARGO  
CONGRESO DE LA REPÚBLICA  
PERSPECTIVAS DESDE EL DERECHO ADMINISTRATIVO**

**TRABAJO DE GRADO PRESENTADO A LA PONTIFICIA UNIVERSIDAD  
JAVERIANA – BOGOTÁ D. C. COMO REQUISITO PARA LA OBTENCIÓN DEL  
TÍTULO DE MAGÍSTER EN DERECHO ADMINISTRATIVO.**

**DIRECTOR:  
JUAN CARLOS LANCHEROS GÁMEZ**

**ESTUDIANTES:  
FAHID NAME GÓMEZ  
JAVIER CAMILO FERNÁNDEZ VELANDIA  
BOGOTÁ D. C.**

## CONTENIDO

INTRODUCCIÓN .....	4
CAPÍTULO 1. LA FUNCIÓN LEGISLATIVA Y LA INTERPRETACIÓN DE LA LEY EN RELACIÓN CON EL DERECHO ADMINISTRATIVO .....	8
1.1 Consideraciones preliminares.....	8
1.2 La función legislativa en Colombia.....	9
1.2.1 Manifestaciones y formas de ejercicio de la función legislativa en Colombia.....	9
1.2.2. Modalidades o formas de interpretación de la ley .....	10
1.2.4. Interpretación de la ley por el legislador .....	12
1.3 La función legislativa y la interpretación de la ley en relación con el derecho administrativo	14
CAPÍTULO 2. LA INTERPRETACIÓN DE LA LEY EN EL EJERCICIO DE LA FUNCIÓN ADMINISTRATIVA.....	16
2.1. <i>Interpretación de la ley por algunas autoridades de inspección, vigilancia y control</i> .....	16
2.2. <i>Interpretación de la ley en cabeza de autoridades municipales y distritales en materia urbanística</i> .....	17
2.3. <i>Interpretación de la ley por parte de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales DIAN en materia tributaria.</i> .....	18
2.4. <i>Otras facultades de interpretación en cabeza de la administración</i> .....	19
CAPÍTULO 3. ANÁLISIS JURISPRUDENCIAL SOBRE LA FACULTAD DE INTERPRETACIÓN DE LA LEY A CARGO DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA. ....	21
3.1. <i>Jurisprudencia previa a la expedición de la Constitución de 1991</i> .....	21
3.2. <i>Jurisprudencia posterior a la Constitución de 1991. Primeras sentencias sobre la materia</i> 22	
3.3. <i>Jurisprudencia desde la década del 2000</i> .....	28
CAPÍTULO 4. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS DE LEYES DE INTERPRETACIÓN DE OTRAS LEYES DESDE 1991 .....	33
4.1. <i>Ley 97 de 1993</i> .....	33
4.2. <i>Ley 1003 de 2005</i> .....	34
4.3. <i>Otros antecedentes</i> .....	35
CAPÍTULO 5. INCIDENTE DE INTERPRETACIÓN LEGISLATIVA: HACIA UN MECANISMO DE INTERPRETACIÓN DE LA LEY A CARGO DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA. ....	36
5.1. <i>Consideraciones previas</i> .....	36
5.2. <i>Elementos del incidente</i> .....	37
5.2.1. Procedencia del incidente .....	39
5.2.2. Lineamientos generales para un procedimiento de aplicación del incidente de interpretación .....	39
5.2.3. Acto legislativo como mecanismo para implementación del incidente de interpretación legislativa.....	41
CONCLUSIONES .....	43
BIBLIOGRAFÍA .....	45



## INTRODUCCIÓN

La tradición jurídica colombiana, así como el modelo de organización estatal, han sido determinados por un marcado sistema de independencia y colaboración armónica entre las ramas del poder público, en tanto que éstas, como los órganos autónomos e independientes han servido para mantener la estructura democrática del Estado. Ahora bien, dentro de las funciones de cada una de estas, tal vez la más sustancial y transversal al funcionamiento del Estado es la de legislar, por la importante repercusión que tiene en las demás formas o manifestaciones del poder público (ejecutivo y judicial).

Esta función se encuentra de manera preferente a cargo del Congreso de la República, y se presenta como fundamental en la medida en que, sólo a través del desarrollo legislativo es posible perpetuar la existencia y estabilizar la operación del aparato estatal en un mundo en constante cambio.

La ley ejerce un rol preponderante en la estructuración del derecho administrativo, no solamente por cuanto dota a la administración de instituciones y herramientas para su adecuado funcionamiento, sino justamente porque determina su estructura, competencias, funciones y en especial sus límites. En ese orden de ideas la ley es quizás la más relevante fuente del derecho administrativo si se tiene en cuenta que a partir de ella se cimientan sus elementos estructurales.

En razón de lo anterior es un asunto de especial relevancia en el escenario del derecho administrativo contar con algún grado de certeza sobre el sentido de las normas de rango legal, pues son estas las que la administración está investida constitucional y legalmente para ejecutar y aplicar en ejercicio de sus funciones.

El proceso de la formación de la ley es por antonomasia una función compleja y polifacética, que se desarrolla a partir de la puesta en práctica de múltiples facultades, entre las cuales cabe destacar particularmente, por su poco desarrollo teórico doctrinario, la potestad que tiene el Congreso de la República, en tanto intérprete autorizado para fijar el sentido normativo de las disposiciones que promulga en ejercicio de la función legislativa.

No obstante, si bien la enunciada facultad es reconocida tanto por la ley, como por la Constitución, lo cierto es que históricamente han sido los operadores jurídicos, particularmente la administración y los jueces de la República, quienes han asumido dicha facultad (Lafuente, 2000)<sup>1</sup>.

Esta situación obedece, entre otros factores, a la expedición de la Constitución Política de 1991 y la creación de la Corte Constitucional, la cual, de acuerdo con lo dispuesto en el texto constitucional tiene la función de salvaguardar su integridad y supremacía, así como la

---

<sup>1</sup> El artículo 26 del Código Civil reconoce y establece en cabeza de autoridades administrativas y judiciales la facultad de interpretación de las leyes. Dicha facultad la circunscribe al concepto de interpretación gramatical y está supeditada a las reglas contenidas en los artículos 27 a 32 del mismo Código.

realización del control de constitucionalidad, teniendo, para cumplir con su cometido, facultades interpretativas encaminadas a la sintonización de la ley con el contenido de la norma fundamental (Uprimny, 2014; Molinares, 2017). Lo expuesto, es aún más evidente si se tiene en consideración la creciente influencia de la jurisprudencia y el precedente judicial horizontal y vertical elaborado por las altas cortes, en la interpretación de las diversas disposiciones normativas que conforman el ordenamiento jurídico, a partir de la exposición del mentado estatuto (López, 2017)<sup>2</sup>.

Sin embargo, este fenómeno interpretativo resulta problemático en la medida en que termina por generar distorsiones en torno al sentido de las normas de rango legal, situación que se agrava si se tiene en cuenta que resulta común que las diferentes interpretaciones de los operadores jurídicos coexistan en el tiempo, sin ser armonizadas, generándose en el proceso debates en torno a la aplicabilidad de las normas y el alcance de estas.

En este sentido, la problemática derivada de la coexistencia de interpretación por parte de los operadores jurídicos resulta palmaria considerando los constantes *choques de trenes*, en tanto se constituyen en escenarios donde se presentan divergencias en las interpretaciones de una determinada norma por parte de las altas cortes, generándose en el proceso, confusión en los operadores, e inseguridad jurídica, al dotar a una determinada disposición normativa de varias significaciones manifiestamente contrapuestas (Quinche, 2013 y Olano, 2010).

Otro factor que dificulta la interpretación normativa por parte del Congreso de la República, se encuentra determinada por las dificultades que impone el texto constitucional al exigir que la interpretación de la ley se realice mediante la expedición de otra ley, en la cual se fije el significado de las normas analizadas, situación que resulta problemática en la medida en que el excesivo formalismo, así como la lentitud y el desgaste del funcionamiento ordinario del legislativo, conlleva a la pérdida de sentido y utilidad de las capacidades interpretativas en cabeza del Congreso de la República.

Lo expuesto, resulta aún más complejo teniendo en cuenta que más allá de la habilitación interpretativa que a rasgos amplios realiza al legislador el artículo 14 del Código Civil para fijar el sentido de las normas por medio de la promulgación de otras, no existe en el ordenamiento colombiano una reglamentación adecuada de la materia. Siendo, por lo tanto, necesario brindarle al Congreso de la República una herramienta flexible y eficiente, como lo sería un incidente, para la interpretación de las normas, generando a través de aquel una mayor facilidad para el ejercicio de dicha función, y revistiendo a la misma en el proceso de contenido real, al simplificar el proceso para interpretar las leyes en ejercicio de sus funciones.

Así las cosas, el presente trabajo tiene por objeto analizar la pertinencia de establecer un mecanismo de interpretación para que el legislador, en tanto autentico interprete de la ley,

---

<sup>2</sup> La Ley 1437 de 2011 introdujo una importante herramienta en materia de obligatoriedad del precedente judicial, respecto de la jurisprudencia del Consejo de Estado. En particular en lo desarrollado en el Capítulo II del Título VI, artículos 256 a 268.

pueda fijar el sentido de las disposiciones normativas en aras de la claridad y estabilidad jurídica al interior del ordenamiento normativo colombiano.

Lo anterior, extrapolando la terminología y los instrumentos provenientes del proceso judicial, implica la creación de una suerte de *incidente* que permita al legislador, de manera clara, expedita y eficiente fijar el sentido de las leyes válidamente promulgadas, en aras de la seguridad jurídica, limitando las distorsiones provenientes de diversas subjetividades con las que los operadores jurídicos pueden interpretar una norma o dar un alcance diferente al originalmente dado por el legislador.

Lo anterior se justifica, desde la perspectiva del derecho administrativo, en tanto afianza la seguridad jurídica para quienes ejercen la función administrativa, fijando el sentido inequívoco de los enunciados jurídicos y, en el proceso, no sólo impulsa la eficacia de la aplicación del derecho de origen legislativo, sino que evita el acaecimiento de eventuales responsabilidades estatales en virtud de las diversas interpretaciones de las leyes en que pudieran incurrir las entidades estatales con ocasión de la vaguedad y/o ambigüedad de los enunciados.

Esto último presenta estrecha relación con el vigente asunto de la responsabilidad del Estado por el hecho del legislador, a partir del cual se ha planteado la posibilidad de que este resulte patrimonialmente responsable a partir del ejercicio de la función legislativa como consecuencia de la generación de un daño antijurídico a los particulares, ello ratifica la pertinencia del asunto objeto de estudio en el escenario del derecho administrativo.

Lo anterior, si se tiene en cuenta que el eje central del derecho administrativo contemporáneo gira cada vez más en torno de la relación entre los particulares con el Estado, y viceversa, en especial en los Estados, como el colombiano, donde se ha estructurado su esencia como un Estado Social de Derecho.

Sin perjuicio de lo expuesto, es necesario mencionar que no es el objeto del presente trabajo plantear cercenar, limitar, eliminar o pretermitir las facultades de las demás ramas del poder público para llevar a cabo la interpretación de las leyes, en tanto legítimamente han sido estatuidas, sino más bien brindar herramientas eficaces y adecuadas al órgano legislativo para ejercer una función que constitucionalmente le es inherente.

En conclusión, será objeto de estudio en el presente, la formulación de una propuesta para la elaboración o creación del incidente de interpretación legislativa a cargo del Congreso de la República como instrumento adecuado para solucionar los problemas de seguridad jurídica y brindar herramientas a la administración para ejecutar y aplicar de manera adecuada la ley.

A partir de lo expuesto, podría considerarse que el presente trabajo se circunscribe en estricto sentido al campo de estudio del Derecho Constitucional, sin embargo, dada la naturaleza y objeto de análisis del mismo, así como los límites difusos existentes entre lo que es objeto de regulación o interés para el Derecho Constitucional y el Derecho Administrativo (Andrade, A.

y, Núñez, J., 2018), es menester resaltar que el mismo reviste una importancia trascendental para el campo de estudio de este último.

De hecho la doctrina extranjera reconoce la dificultad teórica de identificar los límites entre el estudio del derecho constitucional y el derecho administrativo en sus construcciones, y cómo con frecuencia se subestima la importancia de la ley (en sentido estricto) en la configuración del derecho administrativo (Mashaw, J. L., 2012 y Carr, 1941, p. 22 - 23).

En efecto, el análisis de las facultades de las diferentes ramas del poder público no sólo se relaciona directamente con el ejercicio efectivo de las funciones encomendadas a cada uno de los órganos del Estado, sino que, el mismo reviste, a su vez, un alto grado de importancia para el correcto entendimiento y delimitación del derecho aplicable a la estructura del Estado en desarrollo de la cotidianidad.

# CAPÍTULO 1. LA FUNCIÓN LEGISLATIVA Y LA INTERPRETACIÓN DE LA LEY EN RELACIÓN CON EL DERECHO ADMINISTRATIVO

## 1.1 Consideraciones preliminares

Quizás el mecanismo metodológico más acertado e ilustrativo que ha encontrado la doctrina para explicar la forma en que funciona el Estado y, en particular, la forma en que éste se relaciona con los particulares es a través de las funciones que cumple cada una de las ramas del poder público. Materia en relación con la cual Vladimiro Naranjo Mesa (2014), ha precisado que:

*“Resulta más apropiado hablar de funciones del Estado que de poderes, ya que el poder del Estado es indivisible; el término función se refiere expresamente al contenido mismo de la actividad estatal en sus diversos aspectos.*

*De conformidad con las características de esa actividad se han distinguido tradicionalmente tres funciones fundamentales del Estado que tienen por lo demás, el carácter de funciones jurídicas: la función legislativa, la función administrativa o ejecutiva y la función jurisdiccional o judicial.” (p. 258)*

Ello, resulta aún más evidente en la medida que el ordenamiento jurídico ha acogido esa metodología con la finalidad de delimitar su forma de organización y funcionamiento, tal y como explícitamente se aprecia en lo señalado por la ley 1437 de 2011, por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, que en su artículo 2° explica que las normas de la parte primera de dicha codificación: *“(…) se aplican a todos los organismos y entidades que conforman las ramas del poder público en sus distintos órdenes, sectores y niveles, a los órganos autónomos e independientes del Estado y a los particulares, cuando cumplan funciones administrativas (…)”*.

A partir de dicho artículo, es posible considerar que, en el ordenamiento jurídico colombiano, lo relevante al momento de aplicar la ley, no es la autoridad que se ejerce (criterio orgánico), sino el tipo de función que se realiza para su aplicación (criterio funcional); situación que justifica en dicho sistema normativo la distinción entre órgano y función, siendo preponderante este segundo elemento diferencial.

En este sentido, tal y como se ha enunciado brevemente, una de las funciones primordiales del Estado es la de legislar (Quinche, 2012), y en virtud de ésta, justamente cobra relevancia el estudio sobre la interpretación de la ley y su aplicación. Siendo, igualmente pertinente el análisis cuya realización se propone, en la medida en que, de acuerdo con los conceptos expuestos, se pretende introducir en el ejercicio de la función legislativa un mecanismo para permitir que el Congreso realice materialmente la facultad interpretativa que le es connatural, pero cuya aplicación resulta ineficaz, en la medida en que para su ejercicio la ley ha consignado un trámite dispendioso determinado por la promulgación de una nueva disposición jurídica.



## **1.2 La función legislativa en Colombia**

Realizadas las anteriores precisiones, resulta necesario abordar el asunto de la función legislativa, empezando por señalar que, desde el punto de vista orgánico, en Colombia de manera privativa es una función ejercida por el poder legislativo, y solo de manera residual y extraordinaria es posible que sea ejercida por el poder ejecutivo (Bravo, 2012 y Rodríguez, 2015).

Ahora bien, la función legislativa consagrada de forma preferencial en el ordenamiento jurídico colombiano en cabeza del Congreso de la República -en tanto órgano bicameral y de estructura reducida-, implica la atribución de interpretar, crear, reformar y derogar las leyes promulgadas (Herrera, 2003). Sin embargo, es necesario resaltar que esta función no es propia de la conceptualización contemporánea de la actividad legislativa, sino que obedece a un modelo de organización estatal que es susceptible de ser rastreado al menos hasta la Constitución Política del Estado de la Nueva Granada (1832), en cuya sección quinta, artículo No. 74, numeral 25 se establecía la configuración de las facultades enunciadas en cabeza del órgano legislativo (Rivera, 2012).

Es importante resaltar, en este sentido que, la función legislativa no se ejerce con una finalidad diferente a la de operativizar el funcionamiento del Estado, mediante el establecimiento de parámetros a la administración y a los particulares en el desarrollo de sus conductas. Así mismo, esta función persigue de forma especial, garantizar el pleno goce de derechos, por lo que su comprensión en principio no puede darse al margen de lo dispuesto y planteado por los demás operadores del ordenamiento jurídico.

### **1.2.1 Manifestaciones y formas de ejercicio de la función legislativa en Colombia**

Si bien es cierto que a partir de la complejidad del diseño estatal colombiano y lo plasmado en el artículo 150 Constitucional es posible entender que el ejercicio de la función legislativa tiene múltiples y variadas dimensiones. Lo cierto es que, más allá de la tipología de las leyes o normas, y los requisitos para su expedición, contenidos tanto en la Constitución como en las leyes orgánicas (Ley 5 de 1992), la función legislativa ejercida por el Congreso de la República se manifiesta única y exclusivamente a través de la expedición de leyes. Situación que resulta particular, pues la regla general es que las funciones propias de los órganos del Estado tengan una dimensión y posibilidades de ejecución considerables.

A manera de ejemplo, mientras que por un lado, el ejercicio de la función administrativa se puede materializar en la expedición de conceptos, de actos administrativos de carácter general o de actos administrativos de carácter particular, teniendo, a su vez, cada uno de ellos diferentes tipologías (Bastidas, 2014), el ejercicio de la función legislativa se materializa predominantemente en la expedición de leyes, en atención a lo dispuesto en el artículo 150 Constitucional, así como en la medida en que:

*“(…) Según el criterio material, (…) la función legislativa es la actividad estatal que tiene por objeto la creación de normas jurídicas generales, o, en otras palabras, la de hacer las leyes, entendiendo por leyes en sentido material, las “normas que crean, modifican o extinguen situaciones jurídicas de carácter general y permanente”. De todos estos conceptos consideramos el último como el más adecuado para lo que en el Estado moderno se debe entender por función legislativa.”* (Naranjo, 2014, p. 264) (Destacado fuera del texto original)

### **1.2.2. Modalidades o formas de interpretación de la ley**

Por interpretación se entiende, siguiendo el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española a la *“acción u efecto de interpretar”*, ello aunque circular en apariencia, constituye de acuerdo con Rodrigo Uprimny (2014, p. 41), una fuente de claridad inigualable en relación a la distinción fundamental que existe en torno a los dos sentidos posibles de su utilización en el campo jurídico, en tanto por interpretación se puede hacer alusión tanto a la interpretación como actividad, como a la interpretación como resultado. Sin perjuicio de lo cual, es menester resaltar que para dotar de claridad al fenómeno analizado es necesario precisar que de acuerdo con el uso lingüístico la expresión *“interpretar”*, implica o alude a la acción de *“explicar o declarar el sentido de algo, y principalmente el de un texto”*.

Así pues, es posible afirmar que por *“interpretación”* en sentido jurídico, se entiende al proceso de asignación o determinación del significado de las normas jurídicas y/o de sus elementos (Wróblewski, 1988, p. 199). Constituye, por tanto, la interpretación jurídica, un proceso hermenéutico de tipo intelectual *“(…) a través del cual, partiendo de fórmulas lingüísticas contenidas en el enunciado, se llega a un contenido normativo: esto es, se pasa del “texto normativo” a su significado en las “normas”*” (Figueroa. 2010, p. 142)<sup>3</sup>.

En línea con lo expuesto, es necesario mencionar que para Uprimny (2014), el concepto de interpretación jurídica se encuentra así mismo delimitado por el concepto del derecho que se asuma, y, por tanto, en virtud de este varía el alcance y naturaleza de lo que se entiende por las normas posibles de ser interpretadas.

Siguiendo con la exposición de la temática planteada, Opalek (1971, pp. 51-52), sostiene que existen, a grandes rasgos, tres modelos de conceptualización de las normas, de acuerdo con el concepto de derecho que se asuma: *i)* La norma como proposición, *ii)* la norma como un hecho ideal normativo y *iii)* la norma regularidad jurídica; no obstante, en la medida en que los significados o concepciones *i)* y *ii)* se aproximan en la materialidad en virtud de su carácter ideal, es posible reducir la clasificación a la norma como proposición y la norma como regularidad jurídica de comportamiento, obedeciendo esta distinción al hecho de que:

---

<sup>3</sup> Para una explicación a profundidad del proceso de asignación de significados jurídicos a una determinada disposición normativa, vease (Moreso, 2010)

*“Como se sabe, una proposición es el sentido de un conjunto de palabras, es decir, de una oración, constituyéndose así en una entidad de carácter semántico y, por ende, ideal o mental, tal como lo son las entidades matemáticas o las entidades lógicas. Por su parte, el comportamiento humano se despliega en el espacio y en el tiempo y tiene un evidente carácter empírico o factual”* (Uprimny, 2014, pág. 43).

Frente a la asignación del significado a un texto normativo por intermedio de la interpretación jurídica, no debe perderse de vista que tal y como lo vislumbro Karl Larenz (1980), p. 192), es posible derivar de un solo enunciado normativo una multiplicidad de significados posibles y/o plausibles, dependiendo del tiempo y las circunstancias de la interpretación, o dada la existencia de conceptos plenamente indeterminados, como lo son las *“buenas costumbres”*, la *“buena fe”* o la existencia de una *“causa justa”*.

Ahora bien, en materia de interpretación jurídica suelen asumirse, siguiendo a Peralta (1994) y a Wroblewski (1985), al menos cinco modelos de interpretación jurídica, a saber:

- i. La interpretación autentica o realizada por el legislador, en la cual se interpreta el texto de una disposición normativa para aclarar los términos que han sido empleados en la elaboración de una norma, comúnmente, a través de una ley posterior.
- ii. La interpretación judicial realizada por cualquier órgano judicial en ejercicio de sus funciones al conocer de un caso determinado, siendo como regla general una interpretación dirigida a hechos.
- iii. La interpretación doctrinal realizada por la academia, cuya finalidad es servir de recomendación a los demás intérpretes y suele enfocarse al análisis de los textos en abstracto.
- iv. La interpretación oficial realizada por un órgano específico del Estado en ejercicio de las atribuciones que constitucional o legalmente le han sido asignadas para la determinación de la norma aplicable a un hecho jurídico concreto.
- v. La interpretación de otras fuentes, tal y como es la realizada por los intervinientes de un determinado proceso judicial con miras a obtener un resultado particular, o aquellas que son realizadas por la opinión pública frente a la aplicación y/o alcance de una norma para un caso concreto.

En relación con el sentido que a la ley ha imprimido el legislador en virtud de su voluntad, menciona Hobbes (1983) en su célebre *Leviatán*, que:

*“Conocido el legislador, y suficientemente publicadas las leyes, sea por escrito o por la luz de la naturaleza, todavía necesitan otra circunstancia muy material para que sean obligatorias. Ciertamente no es en la letra sino en la significación, es decir, en la*

*interpretación auténtica de la ley (que estriba en el sentido del legislador) donde radica la naturaleza de la ley. Por tanto, la interpretación de todas las leyes depende de la autoridad soberana, y los intérpretes no pueden ser sino aquellos que designe el soberano (Sólo al cual deben los súbditos obediencia). De otro modo la sagacidad de un intérprete puede hacer que la ley tenga un sentido contrario al del soberano; entonces el intérprete se convierte en el legislador”* (pp. 278—279)

A partir de lo anterior, resulta claro que, para determinar el verdadero sentido de una norma y su aplicabilidad, esta debe ser necesariamente interpretada y/o aclarada por el legislador, en aras de garantizar que la aplicación de esta sea coherente con los parámetros y fines para los cuales fue concebida.

Por otra parte, es necesario mencionar que la interpretación del legislador se encuentra encaminada a textos (o textual), toda vez que la interpretación realizada por este en tanto intérprete auténtico de la ley, difiere de la interpretación encaminada a hechos (o fáctica) en la medida en que no tiene como finalidad la resolución de un caso concreto, sino a la delimitación y/o acotación del significado hermenéutico de una norma (Wróblewsky, 1992).

Ahora bien, en Colombia muchísimo antes de la expedición de la Constitución de 1991, a instancias del Código Civil, fueron concebidas las formas de interpretación de la ley. En dicha codificación se identificaban o establecían dos formas de interpretación de la ley, *i*) la interpretación por el legislador<sup>4</sup>, y *ii*) la interpretación doctrinal (Valencia, 2000)<sup>5</sup>.

Respecto de la interpretación por el legislador señala la norma que es aquella que realiza el órgano legislativo, sin desarrollar aquí u en otro aparte del texto el alcance y aplicación de esta. Por su parte, en lo referente a la interpretación doctrinal, la ley establece que ésta se hace por los jueces y funcionarios públicos. Este último término debe ser entendido como autoridad administrativa dentro de la visión contemporánea del ejercicio de la función administrativa que se expondrá más adelante (Martínez, 2015).

#### **1.2.4. Interpretación de la ley por el legislador**

Ahora bien, el capítulo IV del Título Primero del Código Civil se ocupa del establecimiento y delimitación de los derroteros para la interpretación jurídica, así como sus diferentes modalidades o formas, empezando, en su artículo 25, por establecer que la interpretación auténtica es aquella llevada a cabo por el legislador.

---

<sup>4</sup> “Artículo 25 <INTERPRETACIÓN POR EL LEGISLADOR>. *La interpretación que se hace con autoridad para fijar el sentido de una ley oscura, de una manera general, sólo corresponde al legislador.*”

<sup>5</sup> “Artículo 26. <INTERPRETACION DOCTRINAL>. *Los jueces y los funcionarios públicos, en la aplicación de las leyes a los casos particulares y en los negocios administrativos, las interpretan por vía de doctrina, en busca de su verdadero sentido, así como los particulares emplean su propio criterio para acomodar las determinaciones generales de la ley a sus hechos e intereses peculiares. Las reglas que se fijan en los artículos siguientes deben servir para la interpretación por vía de doctrina.*”

Sin perjuicio de lo anterior el artículo 14 de dicha disposición normativa, ya se había anticipado a señalar una tipología de leyes, encaminadas exclusivamente a la función interpretativa en cabeza del legislativo, al establecer que: “[l]as leyes que se limitan a declarar el sentido de otras leyes, se entenderán incorporadas en éstas; pero no afectarán en manera alguna los efectos de las sentencias ejecutoriadas en el tiempo intermedio.” A su vez, el artículo 25 del propio Código estableció claramente que “[l]a interpretación que se hace con autoridad para fijar el sentido de una ley oscura, de una manera general, sólo corresponde al legislador.”

No obstante, con la entrada en vigor de la Constitución de 1991 la interpretación autentica en cabeza exclusivamente del legislador fue morigerada. Con la creación por parte de la Constituyente de 1991 de la Corte Constitucional, se estableció una nueva interpretación autorizada y vinculante, en materia de constitucionalidad, en cabeza de aquella, como consecuencia de la misión de salvaguardar la integridad de la Constitución que a esta le fue otorgada (Sanín, 2006).

En virtud de ello, la Corte Constitucional (2006) abordó el estudio de constitucionalidad del precitado artículo 25, llevando a concluir que los términos “con autoridad” y “solo” deben entenderse inconstitucionales a la luz de la Constitución de 1991. Esto, por cuanto con la creación y adjudicación de facultades interpretativas de las leyes a la Corte Constitucional, la facultad de fijar el sentido de las leyes pasó a ser ejercida concomitante entre el legislador y la Corte, en igualdad jerárquica en términos de autoridad.

En ese sentido, resaltó la Corte Constitucional (2006) que:

*“a) En el Estado constitucional, la interpretación para fijar el sentido de una ley oscura, de una manera general, no es una facultad exclusiva del legislador, pues también está a cargo de la Corte Constitucional cuando ésta ejerce el control de constitucionalidad de la ley y fija el sentido válido de la misma. Por esta razón, la expresión “sólo” contenida en el artículo 25 del Código Civil resulta contraria a los artículos 241 y 243 de la Constitución y, en consecuencia, se declarará su inexecutableidad.”*

*b) Las sentencias de la Corte Constitucional que señalan la interpretación constitucionalmente autorizada de la ley, es obligatoria y resulta vinculante de manera general. No obstante, el artículo 25 del Código Civil no hace referencia a dicha interpretación, por lo que, en esa disposición, se constata la existencia de un vacío normativo que desconoce los artículos 241 y 243 de la Constitución. En tal virtud, esa omisión relativa autoriza a la Corte para que integre la norma y declare la exequibilidad condicionada de esa disposición, en el sentido de entender que la interpretación constitucional que de la ley oscura hace la Corte Constitucional, tiene carácter obligatorio y general. (...).”*

De esta manera, es importante resaltar que la discusión que da lugar a la propuesta del presente estudio no radica en pretender que sea el legislador quien privativamente tenga la potestad de interpretar la ley, sino la de establecer una herramienta, como el incidente de interpretación, para que, quien construye y expide las leyes pueda aclarar su contenido. Esto, no solo con una

finalidad de medio, en el sentido de establecer un procedimiento más expedito y claro, sino especialmente, de garantizar un principio fundamental de toda democracia, como lo es la seguridad jurídica.

### **1.3 La función legislativa y la interpretación de la ley en relación con el derecho administrativo**

Señalado lo anterior, resulta entonces pertinente reiterar la relevancia que tiene el ejercicio de la función legislativa en la construcción del derecho administrativo.

Aún en los regímenes jurídicos cuya fuente principal no es el derecho codificado, la ley resulta especialmente relevante en la construcción del concepto del derecho administrativo. Así, para el profesor Mashaw, haciendo referencia a las bases del derecho administrativo americano señala que la visión tradicional de las libertades ignora las funciones positivas del Estado y el rol de la ley en la configuración de una administración efectiva (Mashaw, J. L., 2012 p 8).

En otras palabras, y como se ha señalado previamente, con frecuencia se subestima la relevancia que tiene la ley en el escenario del derecho administrativo y la importancia de que esta se encuentre adecuadamente sintonizada con la realidad o la actualidad.

No solo se trata de abordar o entender la ley como una mera fuente del derecho administrativo, sino como un elemento fundamental en la construcción del concepto mismo, en especial en las perspectivas de un mundo cada vez más globalizado que extiende sus fronteras.

En ese sentido, es pertinente traer a colación cómo en el mundo se han ido construyendo en torno de la ley, tanto en sentido amplio como estricto, el derecho administrativo de la Unión Europea y se ha empezado a conceptualizar en torno a la idea de derecho administrativo global.

La publicación de la Universidad de Cambridge denominada “*Hamlyn Lectures*” que contiene la obra “*UK, EU and Global Administrative Law. Foundations and Challenges*”, del autor Paul Craig (Craig, P. 2015) explica en detalle cómo las bases o fundamentos (*foundations*) del derecho administrativo de la Unión Europea fueron construidas en torno a normas comunitarias que adquirieron fuerza material de ley para cada uno de los Estados miembros, y a partir de ellas se construyó una incipiente forma de derecho administrativo, que en la actualidad se ha robustecido de tal manera que ha tenido una repercusión especial en la construcción del concepto de derecho administrativo global.

En lo que tiene que ver con los cimientos o bases de ese concepto de derecho administrativo global, explica Craig cómo las regulaciones promovidas por grupos de presión en distintos países han fomentado la homogenización de los regímenes legales en el mundo, constituyendo los fundamentos del concepto.

Ese escenario presentado en torno a la relevancia de la ley en la construcción del derecho administrativo contemporáneo es lo que sustenta la importancia que cobra la adecuada

interpretación de las normas de rango legal, a través de herramientas que permitan dinamizar y facilitar dicha actividad.

En conclusión, en un mundo que cada vez sufre cambios de forma más rápida, el contenido y la interpretación de las normas legales que enmarcan y desarrollan el derecho administrativo quedan rápidamente desuetas, razón por la cual, resulta pertinente abordar los mecanismos para enfrentar esta situación, dotando de herramientas al legislador para armonizar el contenido de la ley con la realidad.

## **CAPÍTULO 2. LA INTERPRETACIÓN DE LA LEY EN EL EJERCICIO DE LA FUNCIÓN ADMINISTRATIVA**

La interpretación de la ley como facultad de la administración surge, principalmente de la necesidad del Estado para regular diversas materias de su competencia, y principalmente de garantizar el buen funcionamiento de éste, con la finalidad de alcanzar los fines del Estado, así como en aras de garantizar la satisfacción de las necesidades de la ciudadanía.

Ello ha conllevado, en virtud del Estado Social de Derecho, régimen político – jurídico constitucionalmente asumido en el país, la necesidad de desarrollar una mayor intervención en la actividad de los particulares, a partir de la inspección, vigilancia y control de éstas, generándose en el proceso, la necesidad de interpretar las leyes para garantizar su aplicación o la protección de determinados sectores, siendo tal el caso de las facultades jurisdicciones de las Superintendencias, o las facultades regulatorias y sancionatorias de las mismas (Escobar, 2013).

Por tanto, en el desarrollo de actividades judiciales por la administración es posible apreciar la necesidad de la interpretación de la ley por parte del “juez”, para tomar una decisión motivada y razonada, en la medida que al momento de adoptar la misma no sólo debe propenderse por la salvaguarda de los derechos fundamentales de los implicados, adecuando la norma a cada caso concreto, sino que, al actuar como juez, en aras de la descongestión, la administración en ejercicio de facultades jurisdiccionales se encuentra sometida a los mismos lineamiento o derroteros aplicables a la rama judicial.

### ***2.1. Interpretación de la ley por algunas autoridades de inspección, vigilancia y control***

En principio, las facultades de inspección, vigilancia y control son meramente administrativas, y en virtud de ellas el Estado, como se ha señalado, ejerce intervenciones en determinados escenarios de la vida de las personas, tanto naturales como jurídicas, y de la economía (Gañán, 2017). No obstante, en algunos casos se ha tomado la determinación de adjudicarles también algunas funciones de carácter jurisdiccional a las entidades que ejercen dicha función; siendo tal el caso de los Jueces de la Salud en la Superintendencia de Salud; la Superintendencia de Sociedades; la Superintendencia Financiera en materia bursátil y evaluación de riesgos del sector financiero; la Superintendencia de Industria y Comercio en materia de competencia y protección al consumidor, la Superintendencia de Transporte, en materia de transporte, entre otras (Corredor-Higuera, 2016; García, 2012).

En virtud de lo anterior, al desarrollar un procedimiento para la imposición de una sanción administrativa o en ejercicio de la función jurisdiccional, así como al decidir estos casos debe hacer uso de la hermenéutica jurídica, al menos en aquellos casos en que la norma no resulta



directamente aplicable al caso concreto o se necesite una interpretación de esta, al no tener una estructura clara (Amorocho, F. et al., 2009).

Como lo establecimos en líneas anteriores, se han venido desarrollando o desplazando funciones propias de la función jurisdiccional, a la rama ejecutiva, la cual al desarrollar funciones judiciales y toma de decisiones, debe interpretar las normas aplicables a los casos en específico. Lo anterior, en razón a la misma necesidad de dar una respuesta ágil a las peticiones de los administrados, ayudando de alguna manera a descongestionar el sistema judicial del país y dejando en cabeza de las entidades especializadas la facultad de resolver en primera instancia la omisión o vulneración de normas jurídicas específicas a la materia de su competencia, en aras de la especialización de la función jurisdiccional y la generación de garantías para el buen funcionamiento del Estado Colombiano.

Sin embargo, toda interpretación que realice la administración, al igual que cualquier juez de la República, debe estar debidamente motivada y encaminada a los hechos, no pudiendo, por tanto, ser una interpretación aislada de las situaciones fácticas y/o en abstracto; contrastando de esta manera la interpretación jurisdiccional de las entidades administrativas con la interpretación que se encuentra facultado a realizar el Congreso de la República, en la medida en que ésta no se halla encaminada a hechos, ni depende de una estructura argumentativa a partir de una serie de elementos materiales probatorios o la narración de las partes al interior de un proceso.

Ello es así en la medida en que la interpretación realizada por el Congreso de la República, no requiere mayor motivación y se encuentra únicamente atada a los parámetros constitucionales para la delimitación del ordenamiento jurídico Colombiano y al mandato legislativo otorgado por los votantes, en tanto órgano de carácter político, constituido por los diversos actores políticos que constituyen el poder soberano, en representación indirecta del pueblo, tal y como lo sostuvo la Corte Constitucional (2007) al afirmar que:

*“A diferencia de otras funciones de interpretación de las leyes, como por ejemplo, las que se realizan en la actividad del juez o por la Administración Pública; la interpretación auténtica realizada por el propio legislador no requiere ser motivada, pues tiene su origen en un acto eminentemente político, cuya fuerza vinculante emana directamente del poder soberano, como se deduce de lo previsto en los artículos 3° y 133 de la Constitución Política.”*

## **2.2. Interpretación de la ley en cabeza de autoridades municipales y distritales en materia urbanística**

En materia de derecho urbanístico existe una particularidad, en tanto el propio legislador determinó que corresponde a las autoridades de planeación la facultad o potestad para interpretar las normas de derecho urbanístico, y de esta forma solucionar las eventuales antinomias, vacíos jurídicos o la falta de norma aplicable exactamente en una situación particular. Esta facultad se debe realizar a través de circulares que son doctrina para ayudar en

la solución de casos de conflictos normativos similares y se ejerce en virtud de la función de verificación que desarrollan los curadores urbanos en la concordancia de los proyectos de parcelación, urbanización, construcción entre otros sometidos al trámite de licencias, de esta forma lo dispuso el artículo 102 de la Ley 388 de 1998, en los siguientes términos:

*“Artículo 102. Interpretación de las Normas. En el ejercicio de sus funciones, los curadores urbanos verificarán la concordancia de los proyectos de parcelación, urbanización, construcción y demás sometidos al trámite de licencias con las normas urbanísticas vigentes. En los casos de ausencias de normas exactamente aplicables a una situación o de contradicciones en la normativa urbanística, la facultad de interpretación corresponderá a las autoridades de planeación, las cuales emitirán sus conceptos mediante circulares que tendrán el carácter de doctrina para la interpretación de casos similares”.*

Como quiera que la propia ley dejó un vacío en tanto no determinó a qué autoridades de planeación se refería, para el ejercicio de dicha función, fue necesario que un decreto reglamentario delimitara dicha competencia. Así pues, el Decreto 564 de 2006, otorgó a las autoridades de planeación de los municipios o distritos la facultad de interpretar las normas jurídicas de derecho urbanístico, tanto en los casos de vacíos jurídicos, como en los casos de la existencia de antinomias o normas contradictorias entre sí, por tanto, dicha facultad de interpretación se realiza a través de conceptos que se emiten por medio de circulares y que sirven de doctrina para ayudar a esclarecer casos similares de conflicto normativo.

Lo anterior, es generado, entre otras, por la verificación que desarrollan los curadores urbanos en el ejercicio de sus funciones, como por ejemplo la concordancia de los proyectos de parcelación, urbanización, construcción sometidos al trámite de licencias. De esta forma, es importante resaltar que frente al particular dispone el artículo 68 del mentado Decreto, que:

*“Artículo 68. Interpretación de las normas. En el ejercicio de sus funciones, los curadores urbanos verificarán la concordancia de los proyectos de subdivisión, parcelación, urbanización, construcción y demás sometidos al trámite de licencias con las normas urbanísticas vigentes. Solamente en los casos de ausencia de normas exactamente aplicables a una situación o de contradicciones en la normativa urbanística, la facultad de interpretación corresponderá a las autoridades de planeación del municipio o distrito, las cuales emitirán sus conceptos mediante circulares que tendrán el carácter de doctrina para la interpretación de casos similares.”<sup>6</sup>*

### **2.3. Interpretación de la ley por parte de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales DIAN en materia tributaria.**

El Decreto 2117 de 1992 estableció en cabeza de la Subdirección Jurídica de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales una facultad interpretativa de las normas en materia tributaria nacionales y territoriales. Al respecto señala el artículo 57 en el literal c), que:

---

<sup>6</sup> Decreto 1052 de 1998 por el cual se reglamentan las disposiciones referentes a licencias de construcción y urbanismo, al ejercicio de la curaduría urbana, y las sanciones urbanísticas.

*“Artículo 57. Subdirección Jurídica. Conforme a las políticas e instrucciones del Director y del Subdirector General, son funciones de la Subdirección Jurídica, para ejercerlas directamente o a través de sus divisiones, las siguientes:*

*c) Absolver las consultas que se formulen en relación con la interpretación y aplicación general de las normas tributarias nacionales y territoriales, y en materia aduanera o de comercio exterior en lo de competencia de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, y en materia de control de cambio por importación y exportación de bienes y servicios;(…)”*

En ese sentido, es claro que la facultad interpretativa en materia tributaria, tanto del orden nacional como territorial, fue designada en cabeza de la autoridad precitada, que para su ejercicio deberá ceñirse a las instrucciones y políticas establecidas por el director y el subdirector de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales DIAN (Gómez, 2007). Esta atribución fue analizada por la Corte Constitucional, mediante sentencia C- 487 de 1996; estableciendo el Alto Tribunal en relación con la misma que:

*“Contrariamente a lo que piensa la demandante, mirado desde el ángulo del administrado, la emisión de un concepto de la Administración no lo obliga a actuar de conformidad con lo que en él se expresa. Por lo tanto, no puede admitirse que el concepto tenga una fuerza igual a la ley, simplemente contiene la expresión de una opinión sobre la forma como ésta debe ser entendida o interpretada. Aunque, como se dijo antes, aquél puede equipararse a una decisión reglamentaria válida, con efectos decisorios, propia del poder de instrucción, o con efectos concretos, según el caso. Y desde el punto de vista de los funcionarios de la Administración tributaria, la obligación de no objetar las actuaciones adelantadas por el contribuyente al amparo del concepto, no se deduce del hecho de darle fuerza de ley a éste, que no lo tiene, sino del valor que la norma acusada válidamente le asigna, sea que tenga poder decisorio o no; dicha obligación, además, tiene sustento en la observancia del principio de la buena fe y en el cumplimiento del deber impuesto de aplicar la ley con base en los criterios definidos por los órganos administrativos que tienen el poder de instrucción.” (Corte Constitucional, 1996)*

#### **2.4. Otras facultades de interpretación en cabeza de la administración**

Continuando con la exposición planteada, es pertinente mencionar que existe en la actualidad una multiplicidad de facultades interpretativas concedidas a la administración por intermedio de la ley y la Carta Fundamental, las cuales se encuentran concentradas en su mayoría en cabeza de las oficinas, gerencias, direcciones y jefaturas jurídicas. Lo anterior, conlleva a que los ministros y directores de Departamentos Administrativos, como jefes de la administración en sus respectivos sectores, sean fuente doctrinaria permanente en ejercicio de la función de interpretación de la ley, lo que ha conllevado a que sea frecuente encontrar dentro de los manuales específicos de funciones, tanto de Ministerios como de Departamentos Administrativos, funciones atribuidas a dependencias de éstos, encaminadas al desarrollo doctrinal a través de la interpretación de la ley, pues bien, al actuar como jueces y al interpretar

la ley van a generar jurisprudencia generando de esta manera un precedente judicial en la administración.

## **CAPÍTULO 3. ANÁLISIS JURISPRUDENCIAL SOBRE LA FACULTAD DE INTERPRETACIÓN DE LA LEY A CARGO DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA.**

Sea lo primero recordar que la facultad de interpretar las leyes por parte del Congreso de la República consagrada en el artículo 150 superior, es previa a la Constitución de 1991, remontándose, entre otras, a lo consagrado en el numeral primero del artículo 76 de la Constitución de 1886, en donde se dispuso que correspondía al Congreso de la República la facultad de hacer las leyes y por medio de estas ejercer las atribuciones de “*interpretar, reformar y derogar las leyes preexistentes*”.

Dicha facultad ha sido objeto de múltiples pronunciamientos de las altas Corporaciones, a partir de los cuales se determinó que el Congreso de la República no tiene un límite, más allá de la Constitución para el ejercicio de la función legislativa, tal y como se pasa a desarrollar sintéticamente.

### ***3.1. Jurisprudencia previa a la expedición de la Constitución de 1991***

Tal y como se ha dicho, la Constitución de 1886 otorgaba al Congreso facultades para la interpretación de las diversas disposiciones normativas en ejercicio de la función legislativa, siendo su única limitación, que la expedición de las normas y la interpretación de las mismas se encontrare encaminada necesariamente a la realización del bien público, de acuerdo con los fines del Estado, en procura de la posibilidad que el legislativo respondiera de manera eficiente y rápida a las nuevas necesidades, situaciones o fenómenos sociales y culturales. Frente al particular establecido la Corte Suprema de Justicia (1986), que:

*“Como quiera que la fundamental o principal tacha que se deduce contra la ley consiste en que el Congreso no estaba facultado para expedirla, es preciso recordar que la Corte en el expediente precitado, reiteró su doctrina tradicional conforme a la cual la potestad de “hacer las leyes” que tiene el Congreso es amplia pues la Constitución lo hace titular de una especie de competencia genérica “que le permite legislar sobre todos aquellos asuntos que aconsejen las conveniencias públicas y en cuyo ejercicio no tiene más limitaciones que las establecidas en la propia Carta bien sea por prohibición expresa o por haber sido reservados a otras ramas del Poder Público.*

*Por medio de la ley el Congreso expresa su voluntad soberana que se concreta en normas de contenido general impersonal y abstracto para regular los distintos aspectos de las relaciones sociales. El artículo 76 de la Constitución Nacional al señalar las atribuciones que corresponde al Congreso adoptar mediante ley, no tiene alcance limitativo de la función legislativa; todo lo contrario, en él se comprenden todas aquellas actividades que el Legislador estime necesario regular por ser acordes con el bien público y aptas para la realización de los fines del Estado con la restricción arriba anotada”.*

Visto lo anterior, el constituyente de 1991 quiso continuar con dicha cláusula general de competencia conservando de esta manera el Congreso la facultad interpretativa a partir de su

delimitación en la fuente Constitucional, siendo ello evidente a partir de lo establecido en el numeral primero del artículo 150, en cuya literalidad se lee: “*Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones: 1. Interpretar, reformar y derogar las leyes*”.

Resultando por tanto evidente que la facultad interpretativa de las leyes por parte del Congreso de la República cuenta con desarrollo legal y específicamente en el numeral segundo del artículo 6 de la Ley 5 de 1992, por medio del cual se expidió el reglamento del Congreso de la República, artículo que establece lo siguiente: “**Artículo 6°.** *Clases de funciones del Congreso. El Congreso de la República cumple: (...) 2. Función legislativa, para elaborar, interpretar, reformar y derogar las leyes y códigos en todos los ramos de la legislación.*”

### **3.2. *Jurisprudencia posterior a la Constitución de 1991. Primeras sentencias sobre la materia***

Sea lo primero advertir que la Corte Constitucional en el año de 1993 determinó que se encuentra en cabeza del Congreso de la República la competencia legislativa, y dentro de este concepto jurídico alberga la facultad o la competencia de interpretar las normas por él expedidas. Esto bajo la limitante consagrada expresamente en la carta política, es decir, si la materia o el texto normativo respecto del cual se está haciendo un ejercicio de interpretación tiene algún carácter o condición especial, la ley que interpreta dicho precepto normativo debe cumplir con los mismos parámetros.

No obstante, la norma que interpreta solo debe desentrañar o aclarar un precepto normativo aparentemente oscuro o confuso, sin que sea ésta la oportunidad de adicionar o modificar o generar excepciones en el texto legal inicial o en la legislación preexistente, de lo contrario la ley interpretativa estaría incurso en una inconstitucionalidad evidente. De esta forma lo determinó el alto tribunal como se expresa de la siguiente manera:

*“Corresponde al Congreso, como titular de la función legislativa, la cláusula general de competencia para expedir las normas interpretativas de la ley, de modo que, por este aspecto -la invocación de la competencia para interpretar normas legales por vía de interpretación- la Rama correspondiente ha actuado dentro de la órbita constitucional de sus atribuciones. La interpretación toca necesariamente la materia tratada en las normas que se interpretan, de modo que si la Constitución ha señalado ciertos trámites y exigencias para que el Congreso legisle acerca de un tema, ellos son aplicables tanto a la norma básica que desarrolla la función correspondiente como a las disposiciones que se dicten para desentrañar su sentido por vía de ley. La expedición de una norma que dice interpretar otras, si de veras responde a ese propósito, no es ni puede ser, sin que pierda tal carácter, la ocasión para modificar o adicionar la legislación preexistente, ni para introducir excepciones a reglas generales ya establecidas, menos todavía si mediante aquella denominación se pretende eludir el cumplimiento de los requisitos constitucionales para la expedición de normas sobre la materia abordada. En esta última hipótesis la ley sería, además, inconstitucional. Las normas del proyecto no son interpretativas como lo pregona su texto, sino típicas disposiciones modificatorias del régimen prestacional*

*aplicable a unos empleados públicos: los de la Contraloría General y el Congreso de la República” (Corte Constitucional, 1993)*

En el mismo pronunciamiento la Corte Constitucional (1993) estableció que el resultado de la interpretación realizada por el legislador conserva las mismas prerrogativas y fuerza que las detentadas por la norma interpretada, sin que esto sea causal o motivo para desvirtuar la finalidad teleológica de la norma inicial, en la medida en que la interpretación, persigue únicamente la fijación del sentido hermenéutico de la disposición analizada.

En concordancia con lo expuesto, la Corte consideró pertinente afirmar que:

*“Es esta -la legislativa, auténtica o por vía de autoridad- una de las formas que admite la interpretación de las leyes. Tiene, al igual que las otras, el fin de establecer el alcance y el significado de las normas proferidas por el legislador, pero se diferencia de las vías judicial y doctrinaria por el sujeto que la efectúa -el propio legislador, quien no necesita motivarla dado que precisamente actúa como tal- y por su carácter obligatorio y general, lo cual quiere decir que goza de la misma fuerza jurídica vinculante de la norma interpretada, aunque su objeto no radica en establecer nuevos mandatos o prohibiciones, ni en introducir reformas o adiciones a lo dispuesto en aquella, sino en precisar el sentido en que debe entenderse lo ya preceptuado” (Corte Constitucional, 1993)*

Sin perjuicio de lo anterior, la Corte Constitucional advierte que la norma por medio de la cual se interpreta una ley no es un cuerpo aparte o independiente del texto interpretado, tanto en su sentido formal como sustancial, toda vez que por el contrario el resultado de la interpretación se confunde con la norma interpretada adquiriendo de esta forma una característica de un único texto normativo, inescindible e interdependiente

Por lo anterior los requisitos de la ley resultante de la interpretación, deben ser los mismos que los exigidos para la expedición de la ley interpretada, es decir, si se requiere para su aprobación alguna formalidad especial, bien sea un *quorum* determinado, un trámite legislativo atípico o más complejo, un término especial o en aquellos casos en los que la constitución a determinado un procedimiento especial para la legislación de una ley determinada, la ley en que se plasma el resultado de la interpretación debe cumplir con esos mismos parámetros o requerimientos.

Por tanto, es de concluir que la ley mediante la cual se interpreta otra disposición no adquiere tal prerrogativa o condición porque así lo determine el Congreso o la autoridad competente, sino que, por el contrario, lo que le da tal condición es su elemento sustancial, es decir, el verdadero sentido y contenido de sus disposiciones, por lo que la ley interpretativa no puede ser excusa para contener disposiciones modificatorias de las figuras jurídicas preestablecidas.

En este sentido, la Corte Constitucional (1993) ha afirmado, frente al particular, que:

*“Pese a ello y aunque la atribución de interpretar las leyes no puede confundirse con ninguna de las funciones que se ejercen por medio de las disposiciones interpretadas, la norma interpretativa se incorpora a la interpretada constituyendo con ésta, desde el punto*

*de vista sustancial, un solo cuerpo normativo, un solo mandato del legislador. Es decir, en virtud de la interpretación con autoridad -que es manifestación de la función legislativa- el Congreso dispone por vía general sobre la misma materia tratada en la norma objeto de interpretación pues entre una y otra hay identidad de contenido.*

*Si ello es así, la ley interpretativa -como también acontece con la que reforma, adiciona o deroga- está sujeta a los mismos requisitos constitucionales impuestos a la norma interpretada: iniciativa, mayorías, trámite legislativo, términos especiales, entre otros, según la ley de que se trate.*

*En otras palabras, la interpretación toca necesariamente la materia tratada en las normas que se interpretan, de modo que si la Constitución ha señalado ciertos trámites y exigencias para que el Congreso legisle acerca de un tema, ellos son aplicables tanto a la norma básica que desarrolla la función correspondiente como a las disposiciones que se dicten para desentrañar su sentido por vía de autoridad (...) Ahora bien, una ley no es interpretativa por el solo hecho de que así lo proclame su texto, sino por el contenido de sus disposiciones” (Corte Constitucional, 1993)*

De lo expuesto se sigue que las leyes de carácter interpretativo deben cumplir con las mismas formalidades o requisitos formales de la ley que se pretende interpretar. En este orden de ideas, es importante resaltar que al analizar dicha facultad la Corte Constitucional determinó que la ley interpretativa conserva la misma jerarquía de la norma interpretada, por lo que no es posible considerar que existe, en relación con la norma interpretada, otro sentido hermenéutico plausible.

En concordancia con lo reseñado, es posible considerar que el sentido fijado por vía de interpretación legislativa constituye, cuando menos, una orden por parte de la autoridad legislativa a los demás operadores de derecho para la fijación de parámetros para la comprensión de la disposición analizada, reiterando que la norma interpretativa no es excusa para cambiar, anexar o limitar elementos esenciales de la norma inicial. En este sentido, la Corte Constitucional (1994), estableció que:

*“Una ley interpretativa excluye uno o varios de los diversos sentidos posibles contenidos en otra disposición antecedente y de su misma jerarquía, pero ambas disposiciones conservan su propia existencia formal, sin perjuicio de una diferente redacción textual, más descriptiva en cuanto a sus contenidos materiales a fin de definir su alcance. En efecto, la ley que interpreta a otra anterior es una orden necesariamente posterior, que está dirigida a todos los operadores del derecho y en especial a los jueces, para que apliquen en los casos concretos a resolver, una lectura u opción interpretativa de un acto normativo de rango formal y material de ley, y para que esto suceda, no obstante el ejercicio de aproximación armónica entre los términos empleados en una y otra disposición, como lo ordena la ley posterior. Una ley interpretativa sólo puede tener ese carácter, quedando imposibilitada para agregar elementos nuevos a la normatividad correspondiente”.*



De igual forma, la Corte Constitucional ha establecido, al analizar la facultad que tiene el Congreso de la República en razón a sus competencias bajo análisis, que el principio general de irretroactividad de la ley debe aplicarse a la interpretación normativa adelantada por dicha rama del poder público, erigiéndose dicho principio en garantía de los derechos adquiridos por parte de los destinatarios finales y del Estado Social de Derecho.

Es de advertir que al ser la finalidad teleológica de la ley interpretativa, precisar preceptos oscuros o aclarar los mismos, es su deber preservar la seguridad jurídica, brindando la confianza legislativa a la sociedad, siendo el verdadero sentir de su progenitor, puesto que no está dentro de sus facultades modificar los preceptos normativos de la ley interpretada, toda vez que de lo contrario, estaríamos ante una nueva ley y no frente a un incidente de interpretación de una determinada ley.

Ahora bien, al ser la ley interpretativa un nuevo modelo que varía el alcance hermenéutico de una ley anterior, con efectos sólo hacia el futuro, es claro que dicha interpretación dejará incólumes situaciones que se hayan desarrollado con anterioridad al ejercicio interpretativo, sin alterarlas o modificarlas, al haber sido realizadas o desarrolladas conforme a derecho vigente, generándose de esta forma confianza en la norma y respetando el principio de la seguridad jurídica. En este sentido, es importante resaltar, como se ha venido haciendo, que:

*“El principio de la irretroactividad de la ley, es una garantía de la estabilidad de los derechos de las personas, cuyo valor no sólo se encuentra representado en los intereses particulares, sino en las referencias sociales que al derecho se reconocen por nuestra Constitución Política. No sería un Estado de Derecho, el que permitiera el cambio discrecional de los logros subjetivos o de titularidad del derecho, para desconocer situaciones jurídicas consolidadas, conforme a una legislación igualmente amparada por aquella forma de Estado. (¿) Cómo puede haber retroactividad de la ley interpretativa cuando no hace más que precisar la naturaleza de los derechos constituidos (sic), sin cambiar los contenidos de la ley interpretada? Se trata simplemente del carácter retrospectivo de las leyes interpretativas, que al fundirse con las leyes que interpretan, tienen sus elementos una vigencia desde el término de ésta, sin perjuicio de las situaciones definidas en el término comprendido entre la expedición de una y otra ley.*

*(...) En oportunidades el legislador en el marco de sus competencias legislativas, expide normas que, por su carácter posterior, se aplican de preferencia, modifican, derogan o interpretan normas anteriores. En este último trabajo legislativo se trata de fijar el contenido material de una ley que, a juicio del legislador, quedó oscura, o durante su vigencia ha sido objeto de interpretaciones que le confieren un contenido diverso, produciendo en oportunidades deterioro de la certeza jurídica y de la finalidad perseguida por aquel, entendido éste en sentido permanente, de suerte que en relación con los efectos jurídicos se estima que es uno mismo el titular que expidió la ley anterior y el que luego la interpreta. De este modo se respeta el sustrato de estabilidad propio de la soberanía que expresa el ejercicio de las funciones del órgano legislativo” (Corte Constitucional, 1994).*

Sin perjuicio de lo anterior, es de resaltar que, en relación con las atribuciones que tiene el Congreso de la República, la Corte constitucional (2004), determinó que las funciones descritas

en el artículo 150 de la Constitución Política, no tiene un carácter taxativo, sino simplemente enumerativo y enunciativo, para concluir que, si el legislativo expide una norma cuya tipología no se encuentre contemplada en las funciones descritas en el artículo 150 constitucional no estaría infringiendo la propia carta política ni la ley, debido a la cláusula de competencia legislativa.

Esta cláusula implica, que se ha explicitado que corresponde al legislativo desarrollar la Constitución y crear leyes (como también lo establece el artículo 114 de la Constitución Política), manteniendo o continuando de esta forma la Corte Constitucional con el precedente judicial desarrollado por la Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia en la medida en que ha afirmado, particularmente en la sentencia C-527 de 1994, que:

*“(…) la Corte Constitucional recuerda que en Colombia la cláusula general de competencia normativa está radicada en el Congreso, puesto que a éste corresponde “hacer las leyes” (CP Arts. 114 y 150). Esta es una diferencia profunda de nuestro ordenamiento constitucional con el de otros países, como el de Francia. En efecto, el artículo 34 de la Constitución de la V República enumera las materias que son competencia del Parlamento, de suerte que toda otra materia es competencia reglamentaria del ejecutivo (artículo 37 de esa constitución), lo cual significa que ese régimen constitucional atribuye el poder principal de elaborar las reglas de derecho al Ejecutivo (cláusula general de competencia) y tan sólo un poder secundario y taxativo al Parlamento. En cambio, en Colombia, el órgano que tiene la potestad genérica de desarrollar la Constitución y expedir las reglas de derecho es el Congreso, puesto que a éste corresponde “hacer las leyes”, por lo cual la enumeración de las funciones establecidas por el artículo 150 de la Constitución no es taxativa. No es entonces legítimo considerar que si el Congreso expide una ley que no encaja dentro de las atribuciones legislativas específicas del artículo 150 superior, entonces tal norma es, por ese solo hecho, inconstitucional, ya que ello implicaría desconocer que en el constitucionalismo colombiano la cláusula general de competencia está radicada en el Congreso” (Corte Constitucional, 1994)*

Retomando las reglas expedidas por el Congreso de la República tienen un alto grado de importancia dentro de la estructura del orden jurídico y organizacional del Estado Colombiano, en la medida en que sirven como punto de génesis para la materialización del principio de la seguridad jurídica, tal y como lo pretende teleológicamente hablando el creador primario de las leyes o de las normas jurídicas.

Siendo por tanto necesario que la función legislativa vaya más allá de la simple expedición o creación de normas jurídicas, y comprenda la interpretación de las mismas, en la medida en que es el Congreso de la República, en tanto autor y representación del poder constituyente derivado, quien cuenta con los mejores y más acertados insumos para fijar el sentido de las leyes de acuerdo con su contexto y proceso de expedición, garantizando de esta forma el principio preponderante de la seguridad jurídica, piedra angular en el desarrollo armonioso de toda sociedad creyente de sus instituciones y de sus jueces. Así, es claro que:

*“Al legislador corresponde la atribución genérica de expedir las reglas jurídicas de carácter general y abstracto con arreglo a las cuales se debe desarrollar la vida en sociedad.*

*Tales reglas son, después de la Constitución Política, las de mayor jerarquía dentro del orden jurídico del Estado y la certidumbre acerca de su vigencia y alcances resulta ser un elemento insustituible para la seguridad de los gobernados y para la operatividad del Estado de Derecho.*

*La función legislativa no se ejerce únicamente en el momento de dictar la ley sino que tiene lugar cuando se la modifica o adiciona, cuando se la interpreta con autoridad y cuando se la deroga”* (Corte Constitucional, 1995)

Por otro lado, se advierte que la función de interpretar, reformar y derogar las leyes es inalienable e indelegable de manera permanente, por parte del Congreso de la República, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 113 superior, en la medida en que la Carta otorga a cada rama del poder público funciones separadas, con la finalidad de cumplir con las funciones del Estado. Frente al particular, se ha pronunciado la Corte Constitucional (1995), estableciendo que:

*“Si el Congreso se desprende de la función que le es propia y la traspasa a otra rama del poder público, o a uno de sus órganos, viola el artículo 113 de la Constitución, que consagra, sin perjuicio de la colaboración armónica, la separación de funciones. Una norma que contravenga este principio despoja a las disposiciones legales de su estabilidad y les resta jerarquía. Por eso, el párrafo demandado, al autorizar de manera permanente e ilimitada a la Junta Directiva de la Comisión Nacional de Televisión para modificar los porcentajes mínimos de programación nacional fijados en la propia ley, vulnera la Carta Política”.* (Corte Constitucional, 1995)

Dicha postura fue reiterada por la Corte Constitucional (1997) al asegurar, un par de años después, que el legislativo tiene plena libertad legislativa, en virtud de la cláusula general de competencia, tomando como único límite a dicha función la propia constitución. Afirmando en dicha providencia que las materias sobre las que el Congreso ejecuta dicha facultad encuentran, sin embargo, un límite en la reserva de ley de origen constitucional, frente al particular estableció la Corte que:

*“Tanto la Corte Suprema de Justicia, cuando ejercía su labor de guardiana de la Constitución, como la Corte Constitucional han precisado que el Poder Legislativo está facultado para dictar leyes en todos aquellos asuntos que puedan ser materia de legislación y cuya regulación no haya sido atribuida a otra rama u órgano independiente, incluso cuando esos temas no están comprendidos dentro de las funciones que han sido asignadas expresamente al Congreso en la Carta. Es la llamada cláusula general de competencia, la cual ha sido derivada, en el marco de la actual Constitución, de la interpretación de los apartes de los artículos 114 y 150 que expresan que al Congreso le corresponde “hacer las leyes”. De esta manera, se entiende que las funciones del Congreso que se especifican en el artículo 150 de la Constitución no son taxativas sino*

simplemente enumerativas y que a este órgano le corresponde la responsabilidad de dictar reglas en todas aquellas materias no confiadas a otras esferas estatales.”.

### 3.3. *Jurisprudencia desde la década del 2000*

Sin perjuicio de lo anterior, es necesario mencionar que es sólo hasta el año 2000, se pretendió aclarar, vía de acción de constitucionalidad, los campos de acción que tiene el Congreso de la República en su función como intérprete de las leyes. Lo anterior, toda vez que, en dicha oportunidad el accionante ante la Corte Constitucional (2000) consideró que la función de sustituir, modificar y adicionar las leyes no debían ser competencia del Congreso de la República, de forma que acusó la norma comprendida en el artículo 138 de la Ley 388 de 1997<sup>7</sup>, por la cual se modificó la Ley 9 de 1989 y la Ley 3 de 1991, bajo el argumento de que la función legislativa del Congreso es la de interpretar, reformar o derogar las leyes como lo contempla el numeral 1 del artículo 150 de la Constitución Política.

Sintetizando la Corte, los argumentos del actor en dicha providencia en el siguiente sentido:

*“Considera el impugnante que la función de sustituir, modificar y adicionar leyes no sólo viola la Constitución por falta de competencia funcional del Congreso sino que, además, se trata de expresiones ambiguas que “crean un vacío jurídico por cuanto nace el interrogante de si el texto que se menciona [como sustituido, modificado o adicionado] fue reformado, o está vigente, o no está vigente, o se reformó en forma total, o se reformó parcialmente.” Así -sostiene el actor-, dentro del texto de la Ley 388 de 1997 no se observa en qué términos fueron sustituidas, modificadas y adicionadas las normas de la Ley 9ª de 1989 que se mencionan en las preceptivas parcialmente acusadas” (Corte Constitucional, 2000)*

Sin embargo, la Corte Constitucional, contrario a lo afirmado por el actor, reconoció que en cabeza del Congreso de la República se halla la *“libertad de configuración legislativa”*. Libertad que faculta al Congreso no solo para crear las normas, sino también para adaptarlas por vía de interpretación y/o modificación a las nuevas necesidades de la sociedad, para poder satisfacer de manera eficiente, eficaz e integral los nuevos requerimientos legislativos, regulando así, de manera pronta los nuevos fenómenos sociales que van apareciendo con el transcurso del tiempo.

Por tanto, teniendo estos cambios culturales o sociales una mayor velocidad que la capacidad de reacción que pueda llegar a tener el Gobierno Nacional o el mismo legislativo para regular estas nuevas manifestaciones de la sociedad, es propio de su función, crear las normas jurídicas,

<sup>7</sup> *“Artículo 138.- Las disposiciones de la presente ley rigen a partir de su publicación y:*

- 1. Derogan expresamente las disposiciones contenidas en los siguientes artículos de la Ley 9ª de 1989 (...)*
- 2. **Sustituyen** expresamente las disposiciones contenidas en los siguientes artículos de la Ley 9ª de 1989: inciso 1º del artículo 15; incisos 2º y 4º del artículo 32; inciso 30 del artículo 78 y los artículos 4º, 10, 11, 12, 52, 57 y 66*
- 3. **Modifica** expresamente el contenido de los artículos de la ley 9ª de 1989: incisos 1º y 4º del artículo 21; inciso 1º del artículo 22; incisos 1º y 3º del artículo 26 y los artículos 70 y 71*
- 4. **Adiciona** el contenido de los siguientes artículos de la Ley 9ª de 1989: 5º, 53 y 77 (...).”*

interpretarlas y cambiarlas, buscando de esta manera dar respuestas rápida a las necesidades de la sociedad, teniendo como único límite la Constitución en tanto fuente de material del poder normativo que detenta.

Igualmente, reafirma la Corte Constitucional (2000) que las facultades consagradas en el artículo 150 superior, que tiene la rama legislativa, no tienen un carácter taxativo, sino meramente enunciativo, puesto que la función ejercida por aquella debe responder de manera adecuada y pronta a las nuevas necesidades de la sociedad y a la conveniencia pública, en la medida en que es su labor regular aspectos de la conducta humana y dotar de operatividad al sistema normativo.

Es de resaltar que las atribuciones derivadas de dicha interpretación extensiva del artículo 150 constitucional, deben ser acordes a la función legislativa y no deben estar prohibidas por la misma Carta Política o asignada a otros órganos del poder, como sistemáticamente lo ha reiterado la Corte al afirmar que:

*“En este sentido, por fuera de las restricciones que la propia Carta Política le señala, el Congreso goza entonces de una especie de competencia genérica, también conocida como libertad de configuración legislativa, que lo habilita no sólo para producir el derecho sino también para cambiarlo, adecuarlo y suprimirlo, atendiendo a las demandas sociales, a la conveniencia pública y a las políticas que en materia legislativa el constituyente derivado dejó abiertas. De ahí que esta Corporación haya entendido, al interpretar el verdadero alcance de la cláusula general de competencia, que las atribuciones asignadas al Congreso no se circunscriben a las descritas por el artículo 150 de la Constitución Política. A su juicio, tales atribuciones no tiene un carácter taxativo sino meramente enunciativo o simplemente enumerativo pues, como lo ha expresado en diferentes providencias, la actividad legislativa, por el hecho de regular aspectos relacionados con la conducta humana y con sus relaciones socioeconómicas y políticas, es por esencia evolutiva y dinámica y, desde esa perspectiva, antes que interpretarse en sentido restringido, debe abarcar o comprender todos aquellos asuntos o aspectos que, a pesar de no haber sido avocados expresa y directamente por el constituyente, sí guardan relación con la materia de la producción legal, siempre y cuando los mismos no se encuentren prohibidos por la Constitución ni hayan sido confiados a otros organismos del poder público” (Corte Constitucional, 2000).*

Lo anterior, fue reiterado en el año del 2002 por la Corte Constitucional al advertir que las únicas limitantes para el desarrollo de la función legislativa y de la cláusula general de competencia se encuentran en la propia carta política, así como en los principios y valores constitucionales que ella inspira, sin necesidad de recurrir a otros textos, en la medida en que:

*“La potestad del legislador para desarrollar el contenido de la Carta Política no encuentra limitantes distintas al respeto de los preceptos, principios y valores constitucionales. En este sentido cabe señalar que el órgano que tiene la potestad genérica de desarrollar la Constitución y expedir las reglas de derecho es el Congreso y que es a él a quien ha sido atribuida la cláusula general de competencia normativa” (Corte Constitucional, 2002)*

Siguiendo dicha línea jurisprudencial, en el año 2011 la Corte Constitucional, estableció que la amplia facultad de origen constitucional que en cabeza del Congreso radica, le faculta a expedir las leyes en general, interpretarlas, reformarlas y derogarlas, siendo el único límite a esta facultad el cuerpo normativo superior, en los términos ya expuestos. Determinando de esta manera la alta corporación que:

*“El Congreso de la República, por mandato constitucional, tiene la facultad de hacer las leyes. Como resultado de esta cláusula general de competencia, otorgada por la propia Constitución, el legislador goza de una amplia libertad para determinar y establecer la configuración normativa que debe regir nuestro país. Dicha libertad se encuentra realizada en la posibilidad discrecional para (i) expedir las leyes in genere, (ii) interpretarlas, (iii) reformarlas y (iv) derogarlas. No obstante lo anterior, dicha libertad debe estar de conformidad con las limitaciones y requisitos que la Constitución señale, como cuando se le asigna a otra rama u órgano independiente la regulación de un asunto determinado (art. 121 C.P.), o las cláusulas constitucionales que imponen límites a la configuración del legislador sobre asuntos específicos. En el ejercicio de la cláusula general de competencia legislativa, el Congreso de la República puede remitirse a otras normas, derogarlas, reiterar el contenido de otras leyes; y no por ello está desbordando sus competencias constitucionales. Puede reorganizar y reestructurar el derecho legislado así como los Códigos, acondicionándolo a las necesidades y conveniencias que se tengan. Aunque constitucionalmente existe una enumeración respecto de las funciones del Congreso de la República (art. 150), esta Corte ha señalado que dicha lista no es taxativa y, por el contrario, el Congreso puede expedir una ley que no necesariamente encaje dentro de las atribuciones específicas señaladas. El celo de la Asamblea Nacional Constituyente de 1991 fue reservar democráticamente, mediante las leyes, ciertos y diversos temas, no lo contrario, expulsar del seno del congreso la definición de los debates legislativos” (Corte Constitucional, 2011)*

Ahora bien, en relación con la línea jurisprudencial abordada, existe un pronunciamiento que reviste particular importancia, en la medida en que la Corte Constitucional (2007), sentó como subregla de derecho que, al ser el legislador interprete autentico, su interpretación no necesita motivación jurídica, puesto que el origen de la misma era de tipo político y no jurídico, siendo su interpretación vinculante en virtud del poder soberano que este órgano representa en tanto poder constituyente derivado.

La línea expuesta, fue reiterada por la Corte Constitucional en sentencia C-439 de 2016, al establecer que el legislador, no sólo tiene la facultad de crear o interpretar la ley, sino también la competencia para cambiar las existentes, adecuarlas y/o suprimirlas, en la medida en que entendió que dichos preceptos son iguales a los descritos en el numeral primero de la Constitución política de 1991. En concordancia con lo expuesto, la Corte reiteró que:

*“4.4. Sobre el alcance de la llamada cláusula general de competencia, la Corte ha destacado que, por su intermedio, se le reconoce al legislador un amplio margen de libertad de configuración normativa para desarrollar la Constitución, es decir, para determinar y establecer las reglas de derecho que rigen el orden jurídico en Colombia y que no han sido fijadas directamente por el propio Estatuto Superior. Dicha libertad de*

*configuración legislativa, a su vez, se materializa no solo en la posibilidad discrecional del Congreso para expedir las leyes in genere, sino también para cambiarlas, adecuarlas y suprimirlas, teniendo en cuenta los requerimientos sociales, la conveniencia pública y la necesidad de adoptar las políticas públicas que en materia legislativa se deban implementar en beneficio de la colectividad. En torno a este aspecto, ha destacado la Corporación que, “en cuanto ex proprio jure el Parlamento tiene la función de crear o producir la ley, en el mismo sentido, y por ser una consecuencia directa de esa actividad, dicho órgano está plenamente facultado para interpretarla, reformarla y derogarla o, lo que es igual, para sustituirla, modificarla, adicionarla y, en fin, para cumplir cualquier otra acción que, en torno a esa actividad privativa, no resulte contraria a la Constitución ni invada órbitas de competencia confiadas a otros institutos estatales” (Corte Constitucional, 2016).*

Considerando igualmente que dicha facultad no podía ser entendida al margen de la finalidad de la Constitución Política de brindar las directrices generales y básicas para poder desarrollar los principios fundamentales, aún más cuando es claro que el ordenamiento constitucional actual, basado en un sistema de principios, ordena o requiere de la optimización del ordenamiento jurídico a partir de la implementación de estos en concordancia con lo planteado por Robert Alexy (2003).

En línea con lo anterior, es posible afirmar que los textos superiores no pueden determinar de forma detallada y rígida las funciones asignadas y determinadas a los diferentes órganos del Estado, en la medida que ello impediría el adecuado funcionamiento del Estado. Así las cosas, resulta claro que funciones y facultades descritas en el artículo 150 superior tienen una interpretación amplia y flexible, que conlleva a que la función legislativa sea esquemática, abstracta, indeterminada y elástica, para que de esta manera la interpretación por vía de autoridad facilite la adecuación jurídica de las normas legales para poder cumplir con los fines del Estado y contribuir a la satisfacción de las necesidades de la ciudadanía.

*“En plena correspondencia con lo anterior, también la Corte ha sostenido que el objetivo de una Constitución no es regular de forma detallada las funciones asignadas a los distintos órganos del Estado, pues dichos textos, en razón a su importancia política y jurídica, se diseñan a través de un conjunto de reglas generales por medio de las cuales se fijan las directrices básicas que permiten desarrollar aquellos objetivos y principios fundantes que la propia Constitución se ha propuesto. Desde ese punto de vista, lo ha dicho este Tribunal, “las normas orgánicas de la Constitución, y en particular las que describen el ejercicio de la función legislativa, son entonces esquemáticas, abstractas, indeterminadas y elásticas, impidiendo en cualquier caso predeterminar el acto de aplicación a partir de su lenguaje individual, el cual se viene a producir únicamente a la luz de una interpretación sistemática y armónica del conjunto normativo que avala y respalda el fundamento de su consagración.*

*De ese modo, si es la propia constitución Política la que le confiere al Congreso de la República el ejercicio de la función legislativa del Estado, para que por su intermedio se fijan las reglas jurídicas llamadas a gobernar las relaciones políticas, sociales y económicas en los distintos periodos de la vida estatal, debe concluirse que las*

*disposiciones constitucionales que regulan el ejercicio de dicha función, “merecen una interpretación amplia y flexible que facilite su adecuación jurídica a las necesidades latentes del país y, al mismo tiempo, permitan al legislador desarrollar con tino, eficacia y celeridad la actividad pública de producción legislativa.” (Corte Constitucional, 2016).*

En dicho pronunciamiento la Corte estableció límites a la competencia del legislador para interpretar, reformar o derogar las normas jurídicas, de la siguiente manera:

*“4.9. En esa dirección, esta Corporación ha destacado que los límites a la competencia del Congreso para producir el derecho, interpretarlo, reformarlo y derogarlo, se derivan, fundamentalmente, (i) de la decisión constitucional de asignarle a otra rama del Poder Público u órgano independiente la regulación de un asunto determinado (C.P. art. 121); (ii) de las cláusulas contenidas en la propia Carta Política que imponen barreras a la libertad de configuración normativa del legislador sobre determinados temas (C.P. art. 136); y (iii) de la obligación también derivada del Ordenamiento Superior, de respetar, en el contexto de la regulación legislativa de una determinada materia, las normas constitucionales y los derechos y principios establecidos directamente en la Carta. En armonía con ello, también la jurisprudencia ha señalado que la atribución legislativa del Congreso (iv) debe ajustarse al trámite fijado por la Constitución para la expedición de las leyes (C.P. arts. 157 y sigs.) y (v) observar igualmente las materias que deben ser desarrolladas por cada tipo y categoría de ley (C.P. arts. 150 y sigs.).” (Corte Constitucional, 2016).*



## **CAPÍTULO 4. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS DE LEYES DE INTERPRETACIÓN DE OTRAS LEYES DESDE 1991**

Es de advertir que desde hace más de 100 años el Congreso de la República de Colombia como órgano que detenta la función Legislativa ha venido ejerciéndola en pleno. Así, en adición a los parámetros constitucionales ya expuestos bajo las cartas de 1886 y 1991, es necesario mencionar adicionalmente que, en relación con el particular, establecía el artículo 58 de la ley 4 de 1913 “*Sobre régimen político y municipal*”<sup>8</sup>, dos situaciones específicas y concretas sobre la materia, a saber:

*“1. La ley que aclara el sentido de otra ley (ley interpretativa), o determina un específico alcance, se entenderá que se incorpora al texto normativo de la ley interpretada o aquella que se le brindo un determinado alcance hermenéutico, es decir, que no existen dos textos en el mismo sentido, sino únicamente la ley inicial”.*

En este sentido se precisó con anterioridad que, al considerarse la ley interpretativa incorporada en la ley interpretada, la primera debía reunir todos los elementos obligatorios o especiales de expedición de la Ley interpretada, puesto que jurídicamente las disposiciones se traslapan y conforman dos cuerpos normativos en uno solo, al integrarse el resultado de la interpretación a la ley interpretada.

*“2. Por otro lado, determinó el legislador un límite a su función como interprete legislativo, el cual consiste en que la norma interpretativa no puede alterar las decisiones que se hayan dispuesto o las situaciones que se encuentren ejecutoriadas antes de entrar a regir la Ley 4 de 1913”.*

En síntesis, de lo normado en la Ley 4 de 1913, es posible concluir, que es del resorte del legislador el preservar la seguridad jurídica, al no crear o generar normas independientes e inconexas, sino al dotar de conexidad y sentido lógico al ordenamiento jurídico, en atención a los requisitos establecidos y predeterminados por la Constitución y la ley quinta para la expedición y determinación de sentido de las diversas disposiciones normativas sometidas a su órbita de funciones

### **4.1. Ley 97 de 1993**

Ahora bien, bajo el nuevo concepto constitucional en el cual se vio avocado el país tras la expedición de la Carta de 1991, es posible encontrar varios ejemplos por medio de los cuales el Congreso de la República ha desarrollado la función constitucional de interpretación. Siendo, quizás, uno de los más relevantes, en tanto primera manifestación de esta facultad, tras la realización de la Constituyente, la Ley 97 de 1993.

---

<sup>8</sup> “**ARTICULO 58.** Cuando una ley se limite a declarar el sentido de otra, se entenderá incorporada en ella para todos sus efectos; pero no alterará lo que se haya dispuesto en decisiones ejecutoriadas antes de que entre a regir ley 4 de 1913.

En la mencionada ley el Congreso hizo un ejercicio de interpretación de la Ley 20 de 1969 en sus artículos 1 y 13, en la medida en que determinó el reconocimiento excepcional de propiedad privada sobre los yacimientos mineros, haciéndolo extensivo a los hidrocarburos, señalando así mismo que todas las minas pertenecen a la nación, y al establecer que:

*“Artículo 1o. Reconocimiento excepcional de propiedad privada sobre hidrocarburos. Para efectos de la excepción prevista en los artículos 1 y 13 de la Ley 20 de 1969, se entiende por derechos constituidos a favor de terceros las situaciones jurídicas subjetivas y concretas, adquiridas y perfeccionadas por un título específico de adjudicación de hidrocarburos como mina o por una sentencia definitiva y en ejercicio de los cuales se hayan descubierto uno o varios yacimientos de hidrocarburos, a más tardar el 22 de diciembre de 1969.*

*Artículo 2o. Descubrimiento de hidrocarburos. Se entiende que existe yacimiento descubierto de hidrocarburos cuando mediante perforación con taladro o con equipo asimilable y las correspondientes pruebas de fluidos, se logra el hallazgo de la roca en la cual se encuentran acumulados los hidrocarburos y que se comporta como unidad independiente en cuanto a mecanismos de producción, propiedades petrofísicas y propiedades de fluidos.*

*Artículo 3o. Las disposiciones contenidas en los artículos 1o y 2o de la presente Ley, constituyen la única interpretación autorizada de la Ley 20 de 1969, artículos 1o y 13”.*

Vale la pena resaltar que, dicho ejercicio interpretativo, permite dilucidar la importancia de la facultad interpretativa en cabeza del Congreso de la República al momento de actualizar, al espíritu de la época, disposiciones normativas que han perdido su vigencia, sin la necesidad de expedir íntegramente un nuevo estatuto; ahorrando, por tanto, no sólo tiempo en la respuesta del Estado ante los cambios sociales, sino también recursos humanos, en la medida en que se dota de operatividad al sistema, sin pasar por el desgaste de reconstruir íntegramente un estatuto y/o articulado.

#### **4.2. Ley 1003 de 2005**

Otro ejemplo muy claro sobre el ejercicio interpretativo que desarrolla el Congreso de la República es el de la Ley 1003 de 2005, por medio del cual se interpretó el artículo 24 de la Ley 715 de 2001. En dicha disposición normativa el Congreso fijó los alcances de una ley en materia presupuestal destinada a garantizar el pago de los ascensos en el escalafón docente, permitiendo a los entes territoriales la apropiación de recursos que, en la ley 715 de 2001 no era viable o posible, con la finalidad necesaria de garantizar el uso de los recursos de que trata el acto legislativo 01 de 2001, para el pago del escalafonamiento docente, al disponer que:

*“Artículo 1°. Interpretación legal del inciso 5° del artículo 24 de la Ley 715 de 2001. Los departamentos, distritos y municipios podrán destinar para ascensos en el Escalafón, a los Docentes o Directivos Docentes hasta la mitad del incremento real adicional a que se*

*refiere el Acto Legislativo número 01 de 2001, de los recursos del sector educativo del Sistema General de Participaciones. Tal destinación se efectuará previo Certificado de Disponibilidad Presupuestal. Cualquier ascenso que supere este límite deberá ser financiado con Ingresos corrientes de libre disposición de la respectiva entidad territorial, previo certificado de disponibilidad.*

*La presente ley se entiende incorporada a la Ley 715 de 2001 y consecuentemente sus preceptos obligan desde las vigencias de la ley que se interpreta, pero no afectarán los efectos de las Sentencias Ejecutoriadas que se hubieran producido desde la vigencia de la Ley 715 de 2001 hasta la fecha de publicación de la presente ley, según lo establecido en el artículo 14 del Código Civil.*

**Artículo 2°.** *La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.”*

### **4.3. Otros antecedentes**

Sin perjuicio de las leyes expuestas en relación con el ejercicio de la facultad interpretativa por parte del Congreso, es necesario traer a colación la existencia de otros antecedentes, que debido a situaciones de orden político terminaron no siendo aprobados en los debates o no fueron aprobados en virtud de las reglas que determinan el archivo de estos por el cambio de legislatura. Tal es el caso del proyecto de Ley No. 114 de 2009 Senado / 296 de 2010 Cámara, “*Por medio de la cual se interpreta por vía de autoridad legislativa el artículo 15, numeral 2°, literal a) de la Ley 91 de 1989*”, que tenía por objeto extender los beneficios de la pensión de gracia a los educadores que prestaran sus servicios en planteles del orden nacional y cumplieran los requisitos para acceder a ella.

No obstante, al cumplir el trámite legislativo, el presidente objetó su contenido, y la Corte Constitucional la declaró inexecutable, acudiendo a uno de los argumentos de la objeción por inconstitucionalidad, consistente en no cumplir con los requisitos de iniciativa legislativa consignados en el literal e) del numeral 19 del mismo precepto constitucional, en concordancia con el inciso 2° del artículo 154 de la Constitución. En la medida en que este tipo de proyecto de ley sólo podía tramitarse por iniciativa del Gobierno.

Siendo posible enunciar multiplicidad de proyectos que corrieron la misma suerte, tal y como es el caso del “*Proyecto de Ley No. 109 DE 2005 Senado, “por medio de la cual se interpreta por vía de autoridad, con fundamento en el artículo 150 numeral 1 de la Constitución Política, la Ley 909 del 23 de septiembre de 2004 y se dictan otras disposiciones”, o el “Proyecto de Ley No. 47 de 2000 – Senado, por la cual se interpreta y se fija el alcance de los artículos 1° y 2° de la Ley 445 de 1998.”*

## **CAPÍTULO 5. INCIDENTE DE INTERPRETACIÓN LEGISLATIVA: HACIA UN MECANISMO DE INTERPRETACIÓN DE LA LEY A CARGO DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA.**

### **5.1. Consideraciones previas**

Tal y como se ha venido afirmando, la facultad de interpretación de la ley a cargo del Congreso de la República no ha sido ajena al ordenamiento jurídico colombiano. De hecho, ha sido ampliamente desarrollada, especialmente a través de la jurisprudencia. En virtud de ello, nada nuevo se aporta con la idea de permitir al legislador interpretar sus leyes. Por lo que, el verdadero aporte del presente trabajo es la proposición de un mecanismo para que dicha función sea ejercida de forma expedita, útil y eficaz.

Tal y como se ha expuesto el eje de enfoque sobre la necesidad de establecer este mecanismo es construir una herramienta que ayude a solucionar las distorsiones que genera la proliferación de interpretaciones sobre la ley, y permita zanjar discusiones jurídicas que con frecuencia resultan irresueltas por el “choque de trenes” entre las altas corporaciones, pero sobre todo permitir al autor (en términos institucionales) interpretar sus propias leyes, en la medida que no existe alguien más idóneo para interpretar la Ley que su propio creador, en la medida en que los terceros son, en gran medida, ajenos a los debates, discusiones y al espíritu de la ley, determinado por los fines y sentidos con los cuales fue promulgada.

Así las cosas, para la formulación de dicha herramienta se parte de la propuesta de un “incidente”, en tanto figura jurídica proveniente de las actuaciones judiciales y en algunos casos administrativas, en la medida en que se adecua a lo pretendido con el presente trabajo. En ese sentido, se toma como base para la propuesta lo dispuesto en la ley 1564 de 2012 “*Por medio de la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones*” en relación con la figura jurídica del incidente, a la vez que se delimita dicha categoría en atención a la definición del diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, en cuya literalidad se lee:

**“Incidente:**

*1. adj. Que sobreviene en el curso de un asunto o negocio y tiene con esta alguna relación.*

*U. m. c. s. m.; (...) 3. m. Der. En un proceso, cuestión distinta de la principal, pero relacionada con esta, que se resuelve a través de un trámite especial.” (RAE, s.f.)*

Desde esa perspectiva, es claro que un incidente es un evento sobreviniente dentro del curso de un procedimiento, que, si bien no es principal a éste, tiene íntima relación con él, y debe ser tratado de manera especial (Gaviria, 2018). Dentro del procedimiento judicial “[e]l incidente consiste en un trámite breve que tiene una estructura básica similar a un proceso de conocimiento y que está destinado al examen y decisión de algunas cuestiones accesorias que se plantear en el curso de cualquier proceso, o con posterioridad a él, o en forma extraprocesal (...)” (Rojas Gómez, 2013).

Esta fórmula resulta deseable para los propósitos del presente trabajo, si se tiene en cuenta que, como se ha señalado previamente, en la actualidad para que el legislador ejerza la función de interpretación resulta imperativo adelantar todo el trámite de una nueva ley, lo cual termina por dificultar el proceso de adecuación y fijación del significado hermenéutico, al mismo tiempo que somete al sistema para la expedición de las normas a un desgaste innecesario.

En relación con el objeto de estudio del derecho administrativo, tiene especial repercusión establecer un mecanismo que entienda la ley como una construcción dinámica y no estática, que permita que su contenido se armonice con la realidad cotidiana, permitiendo a los órganos del Estado ejercer la función administrativa de manera adecuada.

Un incidente de interpretación permitiría, con certeza, lograr superar con facilidad los escollos que encuentra con frecuencia la administración en la aplicación de la ley, de tal manera que se dota, no solamente al legislativo de una poderosa herramienta para adecuar su creación, sino en especial a la autoridad administrativa para comprender la forma en que debe aplicar el contenido normativo de la ley.

## **5.2. Elementos del incidente**

El estudio de la jurisprudencia realizado en acápites anteriores, permiten identificar y extraer los elementos fundamentales de la facultad interpretativa del legislador, cuya preservación y desarrollo se hacen necesarios en aras de la estructuración de la herramienta interpretativa propuesta. Ello, sin perjuicio de aquellos elementos, que tal y como pasa a exponerse, se hacen necesarios para la implementación del incidente. Así las cosas, para los fines del presente trabajo resultan pertinentes, los siguientes:

- **Libertad configurativa del legislador:** El más consistente de los elementos desarrollados por la jurisprudencia en relación con la facultad interpretativa es la libertad configurativa, la cual debe ser entendida en el sentido de que el legislador tiene la potestad de determinar de manera autónoma, dentro de los límites y/o parámetros fijados por el texto constitucional, el alcance y finalidad de las normas (Insignares-Cera, 2012).
- **Subordinación a la Constitución:** Sin lugar a duda, el único límite que encuentra la libertad configurativa del legislador es el marco constitucional; por lo que cualquier interpretación y/o modificación normativa realizada por aquel no podrá modificar y/o eliminar las garantías consignadas en la carta y, el límite de significados plausibles en términos hermenéuticos estará determinado por el contenido de aquella (Quinche, 2012).
- **Facultad no derogatoria y complementaria:** Es claro, conforme lo ha señalado la jurisprudencia Constitucional, que el sentido de las leyes de interpretación es el de complementar y aclarar el sentido de la norma legal preestablecida, sin el ánimo de

derogarla o introducir elementos que no se desprendan del objeto y alcance original de la misma (Uprimny, 2014).

Lo anterior implica que el resultado de la interpretación debe modificar el sentido de la ley original, pero no derogarla o modificarla, manteniendo su vigencia y aplicabilidad en el tiempo, para así garantizar la seguridad jurídica, bajo el entendido de que los operadores jurídicos no deban acudir a la creación de subreglas legal decisorias, sino acudir al significado fijado por el legislador en aras de dotar de operatividad al sistema y eliminar el margen de incertidumbre.

- **Retrospectividad e Irretroactividad:** Si bien la facultad interpretativa, que en cabeza del Congreso de la República se configura por mandato constitucional, no es una potestad derogatoria sino complementaria, es importante resaltar que el efecto de la fijación del sentido de la norma por medio de la interpretación tiene efectos sólo hacia el futuro, en la medida en que, los derechos adquiridos con anterioridad a la fijación del sentido hermenéutico fueron adoptadas de acuerdo con el margen posible de significados de la disposición normativa y, por tanto, siempre y cuando no contradiga la ley fundamental poseen validez (Moreso, 2009).
- **Indelegabilidad:** Si bien es cierto que la norma constitucional faculta al Congreso para investir al ejecutivo de funciones legislativas transitorias, es necesario mencionar que este hecho no lo convierte en una delegación, en tanto el legislador no se despoja ni siquiera temporalmente de su función, y la segunda, que, en el marco de la propuesta del incidente, resulta necesario, de conformidad con lo expuesto en este documento, que la facultad interpretativa sea solamente y de manera exclusiva ejercida por el Congreso, y ni siquiera en ejercicio de facultades extraordinarias, por otras ramas del poder público, pues la Constitución no autoriza al Congreso para realizar dicha habilitación.

Ahora bien, en línea con lo expuesto a lo largo del presente documento, existen igualmente unos elementos que deben ser tenidos en cuenta para la constitución de un incidente interpretativo, en tanto, sin los mismos, su finalidad se vería truca. Así las cosas, el incidente propuesto, deberá cuando menos satisfacer los siguientes elementos:

- **Celeridad:** El sentido de promover la existencia de un incidente de interpretación es justamente la celeridad, en la medida que el proceso de interpretación por vía de expedición de otras leyes no permite la rápida adaptación de las normas a los cambios socioculturales y económicos que requieren su transformación, restando eficacia y utilidad a dicha potestad del Congreso de la República.
- **Concreción y Especificidad:** El objeto del incidente debe ser la delimitación y fijación del sentido hermenéutico válido de la disposición normativa interpretada. Ello es así, toda vez que el legislador no puede pretender por vía de un mecanismo excepcional

alterar u obviar el procedimiento ordinario de origen Constitucional para la expedición de las leyes.

- **Especificidad:** Lo anterior, obliga igualmente a que la interpretación este dotada de un marco de “especificidad”, en la medida en que, la finalidad en si misma considerada de la interpretación se vería insatisfecha si el proceso de interpretación no se acomoda a los criterios de puntualidad, especificidad y concreción, pues sin estos la disposición interpretativa podría, no sólo mantener abierto el margen de incertidumbre interpretativa, sino también alterar la finalidad y/o razón de ser de la norma analizada.

### 5.2.1. Procedencia del incidente

El objeto de instaurar un mecanismo idóneo, eficaz y célere para la interpretación de la ley por parte del legislador es el de dotar de útil a la facultad interpretativa del legislador. Lo anterior en virtud de la necesidad jurídica de hacer operativo el sistema y precaver la existencia de múltiples interpretaciones entorno al alcance de una disposición normativa que imposibilite su aplicación o derive en un “choque de trenes” por parte de las altas Cortes.

Así las cosas, es necesario reiterar que la procedencia del recurso debe definirse desde lo material a partir de la concreción de la necesidad y la libertad de configuración del legislador, en aras del interés general, en virtud del cual la interpretación no podrá beneficiar injustificadamente a determinados actores y/o sectores de la sociedad.

### 5.2.2. Lineamientos generales para un procedimiento de aplicación del incidente de interpretación

La verdadera concreción de lo propuesto se satisface en la formulación de los elementos generales del procedimiento legislativo del incidente de interpretación que a continuación se exponen. El procedimiento legislativo debe ser especial, y en ese sentido, las normas que actualmente regulan la materia no satisfacen la necesidad de celeridad que se identifica en cuanto a la facultad de interpretación, entre otras, por el contrasentido que implica, como se ha señalado reiteradamente, la necesidad de que para interpretar una ley se requiera de la expedición de otra.

De acuerdo con lo expuesto, así como la finalidad del presente trabajo y sin pretender, de forma alguna entrar a detallar una propuesta de procedimiento, ´en la medida en que el presente es un trabajo académico, es posible afirmar que el incidente interpretativo, debería cuando menos respetar los siguientes lineamientos:

- i. **Procedimiento incidental:** Como ya se abordó previamente, debe ser un verdadero procedimiento incidental, autónomo e independiente al trámite ordinario de las leyes, que permite fijar por medio de un articulado y/o texto el significado de las

disposiciones normativas sin tener que recurrir a la promulgación de un nuevo texto normativo.

- ii. Procedimiento especializado:* Toda vez que el Congreso de la República se encuentra compuesto por comisiones especializadas, es pertinente que sean estas, de acuerdo con la materia sometida a interpretación, quienes adelanten la resolución del incidente. En este sentido, para la tramitación de incidente se hace necesario acudir a las comisiones constitucionales permanentes, determinando en un primer lugar la pertinencia de la interpretación planteada y realizando un examen de constitucionalidad sobre la misma, simplificando el proceso y reduciendo los tiempos al adelantar un trámite conjunto y/o paralelo entre las comisiones de ambas cámaras.

Dicho trámite conjunto, deberá ser adelantado conforme a lo normado en la Ley 5 de 1992, artículos 169 a 173, en donde se estipulan los lineamientos para la realización de sesiones conjuntas, para lo cual resultará necesario entonces, adelantar la modificación constitucional que permita el trámite a través de las sesiones conjuntas.

- iii. Procedencia:* Toda vez que la formulación del incidente tiene como finalidad aumentar la operatividad y eficiencia de las disposiciones normativas expedidas por el congreso, se estima prudente que su realización pueda darse en virtud de la voluntad de un miembro del congreso, por solicitud de las cabezas de los respectivos niveles nacionales, departamentales y municipales de la administración, y/o a solicitud de los altos tribunales en caso de un conflicto interpretativo entre dos corporaciones. Lo anterior, para satisfacer las necesidades de los operadores jurídicos en la interpretación y utilización de un texto normativo que se encuentra generando plenos efectos en la sociedad buscando de esta forma generar una interpretación o una directriz clara y auténtica a todos los operadores jurídicos de lo que realmente quiso su creador, de lo que realmente fue la intención legislativa

- iv. Términos legislativos:* Si bien el objeto del trámite incidental es hacer expedito el procedimiento, también se requiere que existan al menos unos términos básicos que deberán ser respetados, con la finalidad de que los Congresistas tengan la oportunidad de conocer en extenso el contenido de la iniciativa legislativa. Para tal efecto, deberá al momento de instrumentalizarse el incidente, determinarse un plazo prudencial que se estima, podría corresponderse con el asignado en la ley 5ª al trámite legislativo realizado bajo mensaje de urgencia.

Lo anterior en la medida que, tal y como lo sostiene el Doctor Jaime Alberto Sepúlveda Muñetón (2016):

*“[l]os términos legislativos entre los debates han sido consagrados con el propósito de asegurar que los miembros del Congreso, antes de votar los*



*proyectos sometidos a su consideración, tengan el suficiente tiempo para estudiar su contenido y evaluar su conveniencia con el objeto de que la decisión que cada uno adopte obedezca a la persuasión racional en torno a los alcances de la iniciativa”*

- v. **Quórum y Mayorías:** El asunto del quórum para deliberar y decidir, y el de las mayorías aprobatorias debe obedecer al criterio más estricto, como un mecanismo de balance respecto de entregar dicha facultad de manera exclusiva a las comisiones constitucionales permanentes.
- vi. **Contenido y articulado:** El articulado o texto a desarrollar, sin que constituya ensimismo una ley, debe circunscribirse estrictamente al desarrollo de la interpretación de la ley analizada, debiendo desarrollarse o fijarse el sentido de las disposiciones oscuras de la forma más concreta y clara posible. Sin perjuicio de lo anterior, la exposición de motivos deberá dar cuenta más que suficientemente de los criterios de necesidad y beneficio del interés general como se reseñó previamente, realizando una breve explicación del conflicto hermenéutico interpretativo que devino en la necesidad de dar aplicación al incidente de interpretación.
- vii. **Reparto y ponencias:** Como toda actuación surtida ante el Congreso, deberá contar con, cuando menos, un coordinador de ponentes por cada cámara legislativa y tantos otros ponentes como resulte pertinente, de acuerdo con lo señalado por la mesa directiva de la respectiva Comisión. El reparto del incidente a la Comisión de la especialidad, radicado en la secretaría de cualquiera de las Cámaras, se hará por el presidente de la Cámara correspondiente de conformidad con el artículo 144 de la ley 5 de 1992<sup>9</sup>.

### **5.2.3. Acto legislativo como mecanismo para implementación del incidente de interpretación legislativa**

Como se ha explicado recurrentemente, el efecto de establecer un mecanismo diferente para la interpretación de las leyes a cargo del Congreso de la República implica crear una tipología especial, no de leyes, sino de actos mediante los cuales el legislativo ejerza la función interpretativa que le es connatural o subsidiaria a la función legislativa.

En ese sentido, tratándose de desarrollar una facultad de raigambre constitucional el acto legislativo resulta la vía adecuada para su establecimiento en el ordenamiento constitucional. Lo cual, conllevaría necesariamente a un desarrollo y/o modificación de la Ley 5 de 1992, para dar cuenta y/o delimitar los parámetros para el ejercicio del incidente de interpretación.

---

<sup>9</sup> “Artículo 144. *Publicación y reparto. Recibido un proyecto, se ordenar por la Secretaría su publicación en la Gaceta del Congreso, y se repartirá por el residente a la Comisión Permanente respectiva.*”

Ahora bien, es cierto que cualquier otro de los mecanismos de modificación a la Constitución resulta igualmente válido para el establecimiento del incidente de interpretación, no obstante, desde el punto de vista de la ejecución de la idea, la propuesta se concretaría con menor dificultad y peligro en un proyecto de acto legislativo de origen congresional<sup>10</sup>, que mediante un plebiscito y/o una asamblea constituyente, que eventualmente pudiese abrir la puerta al reemplazo integral del texto constitucional.

#### **5.2.4. Incidente de interpretación legislativa desde la perspectiva del derecho administrativo**

El desarrollado incidente de interpretación, si bien es una construcción que no tiene repercusión exclusiva en el escenario del derecho administrativo, indudablemente constituye una respuesta a los problemas cotidianos de la administración, que con frecuencia no tienen origen en problemas de ausencia de ley que regule determinadas materias, sino de problemas interpretativos de su contenido.

Debido a lo anterior, es de especial relevancia para esta rama del derecho el debate en torno a la pertinencia, desde el punto de vista jurídico, de realizar una modificación constitucional que permita al legislador realizar cambios interpretativos a las leyes ya sancionadas y vigentes.

Un derecho administrativo moderno con tendencia global solo se puede construir a partir de una función legislativa que lo dote de herramientas para responder a las necesidades del ciudadano, sujeto preponderante en el marco de un Estado social de Derecho.

---

<sup>10</sup> Se utiliza el término “congresional” en subsidio “parlamentario” por tanto en Colombia no rige un régimen parlamentario, sino que existe un Congreso de representación departamental y nacional, de característica bicameral.

## CONCLUSIONES

Tal y como sistemáticamente se ha expuesto, el Congreso de la República cuenta al tenor del artículo 150 Constitucional con la facultad de interpretar las leyes. Dicha función, ha sido, por más de un siglo connatural al ejercicio de la función legislativa tal y como se evidencia en el artículo de la constitución de 1886, así como entre otras disposiciones normativas.

Ahora, si bien es claro no se requiere de un incidente para adelantar la interpretación de las leyes, lo cierto es que el procedimiento actual de interpretación por intermedio de la expedición de una nueva ley no es eficiente en la medida en que no permite solucionar rápidamente los problemas interpretativos de la norma y conlleva un desgaste considerable que es connatural al ejercicio político de la función legislativa.

Por otra parte, los retos de un mundo globalizado, donde cada vez con más fuerza se construye el concepto de derecho administrativo global, y unas autoridades administrativas cada vez más ávidas de lograr poner en sintonía con esa realidad cotidiana el contenido de la ley, hacen no solamente plenamente válidas las fórmulas que procuren ese cometido, sino que lo justifican.

En Colombia, como en el resto del mundo, los cambios sociales cada vez surgen más rápido, de tal manera que la ley debe encontrarse acompañada con estos, de tal manera que atienda las necesidades reales. En ese sentido, la respuesta del derecho no debería seguir siendo la de las mismas formas antiguas y complejas de modificar el sentido de la ley a través de la expedición de otra ley, sino mecanismos modernos que permitan a la norma perdurar, adecuando sencillamente su contenido a la realidad.

En ese sentido, tal y como se descubre a partir del análisis jurisprudencial realizado, es claro que el establecimiento de un incidente es pertinente en la medida que permite fijar el sentido hermenéutico de la norma con mayor celeridad en ejercicio de la facultad interpretativa connatural del legislador.

No obstante, como se ha manifestado con insistencia, la propuesta, de ninguna manera tiene por objetivo disminuir, acabar, socavar o eliminar las facultades de otros órganos para ejercer la función interpretativa de la ley, sino encontrar un mecanismo para que el legislador pueda ejercer dicha facultad de mejor y más expedita forma, en aras de eliminar el margen de incertidumbre normativa.

La historia de los antecedentes legislativos ilustra plenamente la dificultad que impone el trámite de una ley que interprete otra, en tanto, no sólo resulta engorroso, sino que, dado el excesivo ritualismo, con frecuencia la agenda legislativa impide dar prelación a este tipo de iniciativas. Como es de conocimiento público, la agenda legislativa, de ordinario está marcada por problemas coyunturales que requieren solución inmediata, principalmente impuesta por los gobiernos de turno, y muy poco tiempo se permite al debate de algunos aparentemente

pequeños problemas que podrían ser solucionados por vía de interpretaciones realizadas por el propio legislador sobre el contenido de sus leyes.

Así las cosas, es claro que el establecimiento de un incidente de interpretación, de acuerdo con los parámetros y consideraciones expuestos a lo largo del texto, permitiría de manera expedita, sencilla y concreta, determinar el sentido hermenéutico de las normas y dotar de mayor seguridad jurídica al ordenamiento, por vía de interpretación auténtica.

En consonancia con lo anterior, es pertinente reiterar que un derecho administrativo moderno con tendencia global solo se puede construir a partir de una función legislativa que lo dote de herramientas para responder a las necesidades del ciudadano, sujeto preponderante en el marco de un Estado social de Derecho.

La herramienta propuesta tiene especial repercusión en el escenario de la construcción del derecho administrativo colombiano con una perspectiva global, pues se constituye en una respuesta a la necesidad de la autoridad administrativa de poder dar aplicación a la ley a partir de nuevas interpretaciones de su contenido de forma actualizada, de tal manera que permite satisfacer su objeto, que no es otro que la realización de los fines esenciales del Estado, como lo demandan los principios fundamentales de la Constitución.

# BIBLIOGRAFÍA

## 1. Documentos Académicos

- Alexy, R. (2003). Tres escritos sobre los derechos fundamentales y la teoría de los principios, Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Amorocho Martínez, F. et al. (2009). La función jurisdiccional ejercida por autoridades administrativas en el ordenamiento jurídico colombiano, EN: Revista Justicia, No. 15, pp. 94-101.
- Bastidas Bárcenas, H. (2014). La actividad administrativa: la función pública y los servicios públicos, En: Con-texto, No. 41, pp. 51-65.
- Bravo, E. (2012). Desarrollo Histórico del principio de separación de poderes, En: Revista de Derecho, Vol. 38, pp. 256-257
- Carr, Cecil Thomas (1941). Concerning English administrative law, Oxford University Press.
- Carroll, Alex (2017). Constitutional and administrative law, Ninth edition, Pearsons.
- Corredor-Higuera, J. (2016). Reflexiones sobre las funciones jurisdiccionales de la Superintendencia Financiera de Colombia, En: Entramado, Vol. 12 (1), pp. 174-200.
- Craig, Paul (2015). UK, EU and Global Administrative Law. Foundations and Challenges, Hamlyn Lectures, Cambridge University Press.
- Escobar, S., Hernández, L. y Salcedo, C. (201#). El juez constitucional como garante de los derechos sociales en Colombia: una mirada crítica al activismo judicial de la Corte Constitucional Colombia, En: Universitas Estudiantes, Vol. 10, pp. 125-155.
- Figuerola, G. (2010). Duplicidad interpretativa: interpretación jurídica en general e interpretación constitucional en particular, Dikaion, Vol. 19 (1), pp. 139-161
- Gañán Echavarría, J. (2017). Hacia un nuevo concepto de la inspección, vigilancia y control del derecho a la salud y del Sistema General de Seguridad Social en Salud en Colombia, En: Páginas de Seguridad Social, Vol. 1(1), pp. 123-140.
- García, C. (2012). Atribuciones jurisdiccionales de la Superintendencia de Sociedades: Características, críticas y dificultades, Revist@ e-Mercatoria, Vol. 11, No. 2, pp. 1-44
- Gaviria Cardona, A. (2018). Sentido y alcance del incidente de impacto fiscal en Colombia, En: Revista de Derecho Privado, No. 35, pp. 391 - 407
- Gómez, D. (2007). Jurisdicción Coactiva, Potestad Administrativa o Función jurisdiccional, Medellín: Universidad de Medellín.

- Herrera, W. (2003). La rama legislativa del Poder Público en Colombia, En: Revista de Derecho: División de Ciencias Jurídicas de la Universidad del Norte, No. 20, pp.363-406.
- Hobbes, T. (1983). Leviathán, Madrid: Editorial Sarpe.
- Insignares. Cera, S. y Molinares-Hassan, V. (2012). Juicio integrado de constitucionalidad análisis de la metodología utilizada por la Corte Constitucional Colombiana.
- Lafuente Balle, J. (2000). La judicialización de la interpretación Constitucional, Madrid: Editorial Colex.
- Larenz, K. (1980). Metodología de la ciencia del derecho, Barcelona: Ariel.
- López, D. (2017). Los Eslabones del Derecho: El deber de coherencia con el precedente judicial, Bogotá: Legis.
- Martínez, J. (2015). Codificación del derecho, interpretación de la ley y discrecionalidad judicial, En: Civilizar, Vol. 15, No. 29, pp. 17-30.
- Mashaw, J L. (2012). Creating the administrative constitution. The lost one hundred years of American Administrative Law: Yale University Press, p. 123 - 124.
- Mashaw, J L.; Merrill, Richard A; Shane, Peter M. (2009). Administrative Law. The American Public Law System. Cases and materials, Sixth edition, p. 39 – 71.
- Molinares, V. y Bechara, A. (2017). Entre la interpretación y la norma: La tasa razonable de la justificación constitucional, En: Revista de Derecho, No. 48, pp. 163-188.
- Moreso, J. (2008). Dos concepciones de la Interpretación Jurídica, En: Isonomía, No. 29, pp. 7-14.
- Moreso, J. (2010). Tomates, Hongos y Significado jurídico, En: Moreso, J. et al., Los desacuerdos en el derecho, Madrid: Fundación coloquio jurídico Europeo, pp. 15-47.
- Naranjo Mesa, V. (2014). Teoría Constitucional e Instituciones Políticas, Bogotá: Editorial Temis S.A.
- Olano, H. (2010). El choque de trenes: ¿Guerra entre las Cortes?, Bogotá: Doctrina y Ley.
- Opalek, K. (1971). Law as Social Phenomenon, En: ARSP, Vol. 57 (1), pp. 37-55.
- Peralta, R. (1994). La interpretación del ordenamiento jurídico conforme a la norma fundamental del Estado, Madrid: Universidad Complutense de Madrid.
- Quinche Ramírez, M. (2012). De la carta de 1991 y sus reformas, Bogotá: Temis
- Quinche Ramírez, M. (2013). Vías de hecho: Acción de tutela contra providencias judiciales, Bogotá: Temis.

- RAE (2018). Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española
- Restrepo Piedrahita, C. (2003). *Compilación, Constituciones Políticas Nacionales de Colombia*, Bogotá: Instituto de Estudios Constitucionales Carlos Restrepo Piedrahita.
- Rivera, A. et Al. (2012). *Las formas de Estado en Colombia vistas a través de su historia constitucional*, En: *Revista Jurídica Piélagus*, No. 11, pp. 111-123.
- Rodríguez, L. (2015). *Estructura del Poder Público en Colombia*, Bogotá: Temis.
- Rojas Gómez, M. (2013). *Lecciones de derecho procesal, Tomo II, Procedimiento Civil*, quinta edición, Escuela de Actualización Jurídica.
- Sanín, R. (2006). *El rol de la Corte Constitucional en el Estado Contemporáneo*, Bogotá: Legis.
- Sepúlveda Muñetón, J. (2016). *Procedimiento Legislativo Colombiano*, Bogotá: La imprenta Editores S.A.S. p. 19.
- Uprimny, R. & Rodríguez, A. (2014). *Interpretación Judicial*, Bogotá: Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla.
- Valencia Zea, A. y Ortiz Monsalve, A. (2000). *Derecho Civil: Parte General y Personal*, Bogotá: Temis.
- Wróblewski, J. (1985). "Constitución y teoría general de la interpretación jurídica", Madrid: civitas.
- Wróblewski, J. (1988). *Interpretation Juridique*, En: Arnaud, A. (Ed.), *Dictionnaire encyclopédique de théorie et de sociologie du droit*, Paris: LGDJ.
- Wróblewski, J. (1992). *Legal language and interpretation*, En: Aarnio, A. y MacCormick, N. (eds.), *Legal reasoning*, Darmouth: International Library of Essays in law and legal Theory, pp. 401-417.

## **2. Jurisprudencia:**

- Corte Constitucional (13 de julio de 1993). Sentencia C-270 de 1993, M. P. José Gregorio Hernández Galindo.
- Corte Constitucional (29 de septiembre de 1994). Sentencia C-424 de 1994, M. P. Fabio Morón Díaz.
- Corte Constitucional (18 de noviembre de 1994a). Sentencia C-527 de 1994, M. P. Alejandro Martínez Caballero.
- Corte Constitucional (30 de noviembre de 1995). Sentencia C-564 de 1995, M. P. José Gregorio Hernández Galindo.

Corte Constitucional (14 de agosto de 1996). Sentencia C-365 de 1996, M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

Corte Constitucional (25 de septiembre de 1997). Sentencia C-473 de 1997, M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

Corte Constitucional (29 de noviembre de 2000). Sentencia C-1648 de 2000, M. P. Cristina Pardo Schlesinger.

Corte Constitucional (09 de abril de 2002). Sentencia C-247 de 2002, M. P. Álvaro Tafur Galvis.

Corte Constitucional (07 de febrero de 2007). Sentencia C-076 de 2007, M. P. Rodrigo Escobar Gil.

Corte Constitucional (24 de agosto de 2011) Sentencia C-630 de 2011, M. P. María Victoria Calle Correa.

Corte Constitucional (16 de diciembre de 2011). Sentencia T-968 de 2011, M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

Corte Constitucional (17 de agosto de 2016. Sentencia C-439 de 2016, M. P. Luis Guillermo Guerrero.

Corte Suprema de Justicia. Sala Plena (19 de junio de 1986). Sentencia No 47 del 19 de junio de 1986. M.P. Jairo E Duque Pérez.

Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil (23 de noviembre de 2016). Sentencia SC16843-2016, M.P. Álvaro Fernando García Restrepo.

### **3. Disposiciones Normativas**

Congreso de Colombia (05 de noviembre de 1912). Ley 04 de 1913: “*Sobre régimen político y municipal*”.

Congreso de Colombia (22 de diciembre de 1969). Ley 20 de 1969: “*Por la cual se dictan algunas disposiciones sobre minas e hidrocarburos*”.

Congreso de Colombia (26 de mayo de 1873). Ley 84 de 1873: “*Código Civil de los Estados Unidos de Colombia*”.

Congreso de la República de Colombia (17 de diciembre de 1993). Ley 97 de 1993: “*Por la cual se interpreta con autoridad la Ley 20 de 1969 y se dictan otras disposiciones*”.

Congreso de la República de Colombia (17 de junio de 1992). Ley 05 de 1992: “*Por la cual se expide el Reglamento del Congreso; el Senado y la Cámara de Representantes*”.

Congreso de la República de Colombia (18 de julio de 1997). Ley 388 de 1997: “*Por la cual se modifica la Ley 9ª de 1989, y la ley 3º de 1981 y se dictan otras disposiciones*”.



Congreso de la República de Colombia (23 de diciembre de 1999). Ley 546 de 1999: *“Por la cual se dictan normas en materia de vivienda, se señalan los objetivos y criterios generales a los cuales deben sujetarse el Gobierno Nacional para regular un sistema especializado para su financiación, se crean instrumentos de ahorro destinado a dicha financiación, se dictan medidas relacionadas con los impuestos y otros costos vinculados a la construcción y negociación de vivienda y se expiden otras disposiciones”*

Congreso de la República de Colombia (26 de enero de 1993). Ley 42 de 1993: *“Sobre la Organización del Sistema de control financiero y los organismos que lo ejercen”*.

Congreso de la República de Colombia (30 de diciembre de 2005). Ley 1003 de 2005: *“Por el cual se interpreta el inciso 5 del artículo 24 de la ley 715 de 2001 y se dictan otras disposiciones”*.

Congreso de la República de Colombia (30 de enero de 2001). Ley 644 de 2001: *“Por la cual se reforma el artículo 48 de la Ley 42 de 1993”*.

Constitución Política de Colombia de 1886.

Constitución Política de Colombia de 1991.

Constitución Política del Estado de la Nueva Granada de 1832.

Presidencia de la República de Colombia (10 de junio de 1998). Decreto 1052 de 1998: *“Por el cual se reglamentan las disposiciones referentes a licencias de construcción y urbanismo, al ejercicio de la curaduría urbana, y las sanciones urbanísticas”*.

#### **4. Conceptos de entidades administrativas:**

Superintendencia Financiera de Colombia (antes Superintendencia Bancaria), Concepto No. 2000085581-2., Títulos valores, Con espacios en blanco, enero 24 de 2001.

Superintendencia Financiera de Colombia (antes Superintendencia Bancaria), Circular No. 000075 de 3 de octubre de 1978.

Superintendencia Financiera de Colombia (antes Superintendencia Bancaria), Circular Externa DB-010 de 31 de enero de 1985.

Superintendencia Financiera de Colombia (antes Superintendencia Bancaria), Circular Externa 07 de 1996.

Superintendencia Financiera de Colombia (antes Superintendencia Bancaria), Circular Básica Jurídica Externa 007 de 1995.