

LEY INTERPRETATIVA-Requisitos

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE LEY INTERPRETATIVA-Inconstitucionalidad por desconocimiento de requisitos que debe cumplir norma interpretativa

Se pregunta la Corte: ¿Qué sucede cuando por cualquier motivo se desconocen los requisitos constitucionales que ha de cumplir una norma interpretativa? A juicio de este Tribunal, en estos casos, la disposición interpretativa deviene en inconstitucional no sólo por desconocer los principios constitucionales de racionalidad mínima, irretroactividad de la ley, seguridad jurídica, buena fe y confianza legítima, sino también por vulnerar el contenido normativo del artículo 150, numeral 1, conforme al cual se le encomienda al Congreso de la República hacer las leyes y, a través de ellas, cumplir la función de interpretar otras disposiciones legales.

LEY INTERPRETATIVA-No requiere ser motivada

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.

LEY INTERPRETATIVA-Límites/LEY INTERPRETATIVA-No puede introducir nuevos mandatos o prohibiciones, ni realizar reformas, modificaciones o adiciones

Los límites de la función legislativa de interpretación se concretan en el respeto de los parámetros constitucionales que condicionan el ejercicio dicha función, esto es, en la obligación de expedir disposiciones que tiendan a aclarar o determinar el sentido exacto de las normas oscuras, vagas o imprecisas y, por ende, hacer posible su fácil y correcto entendimiento, con el propósito de lograr la integración en un sólo cuerpo jurídico de la norma interpretativa junto con el precepto interpretado. De ahí que, en el desarrollo de esta función, se prohíba establecer nuevos mandatos o prohibiciones, o realizar reformas o adiciones a lo consagrado en las disposiciones anteriores.

LEY INTERPRETATIVA-Efecto retrospectivo

PRINCIPIO DE RACIONALIDAD MINIMA EN LEY INTERPRETATIVA-Aplicación

En cuanto al principio de racionalidad mínima en que debe fundarse el proceso de expedición de una ley, la jurisprudencia de la Corte sobre la materia ha señalado que se trata de una exigencia constitucional mediante la cual se garantiza, entre otras cosas, el cumplimiento en el proceso de creación normativa de todos los debates previstos en la Constitución, la deliberación libre y permanente de los Congresistas y, especialmente, que las decisiones tomadas versen sobre materias plenamente conocidas por todos los integrantes de la Corporación respectiva. En lo que se refiere a la aplicación del citado principio en el caso de las leyes de interpretación.

COSTO O DEDUCCION EN IMPUESTO DE RENTA-Prohibición en relación con descuentos derivados de enajenación de títulos fiscales y cambiarios/IMPUESTO DE RENTA-Depuración de la base gravable/LEY INTERPRETATIVA EN MATERIA TRIBUTARIA-Inconstitucionalidad porque norma estableció una nueva prohibición/PRINCIPIO DE IRRETROACTIVIDAD DE LEY TRIBUTARIA-Vulneración por ley interpretativa/PRINCIPIO DE SEGURIDAD JURIDICA EN LEY INTERPRETATIVA-Vulneración/PRINCIPIO DE RACIONALIDAD MINIMA EN LEY INTERPRETATIVA-Vulneración/PRINCIPIO DE BUENA FE EN LEY INTERPRETATIVA-Vulneración

No existe duda que el Congreso de la República se extralimitó en el ejercicio de la función de interpretación de la ley, prevista en el numeral 1° del artículo 150 de la Constitución Política, pues en lugar de proferir una norma que permitiera aclarar el sentido exacto de una disposición preexistente, con miras a lograr su fácil y correcto entendimiento, procedió a establecer una nueva prohibición en relación con una operación económica susceptible de ser considerada como costo o deducción sobre el impuesto a la renta, según se deduce, entre otros, del artículo 107 del Estatuto Tributario. La Corte llama la atención acerca del propósito que están llamadas a cumplir las leyes de interpretación, pues éstas de acuerdo con la Constitución se deben limitar a fijar el sentido exacto de una ley preexistente, cuando la misma resulta confusa o imprecisa. De ahí que, cuando una norma dice interpretar otra tan sólo puede servir como herramienta jurídica para descifrar el contenido normativo de dicha disposición. El desconocimiento del citado límite, como ya se señaló, se traduce en una infracción a la función de interpretación prevista en el artículo 150-1 del Texto Superior y a

los principios constitucionales de racionalidad mínima, seguridad jurídica, buena fe e irretroactividad de la ley. En relación con este último principio, es necesario señalar que en materia tributaria su reconocimiento se encuentra previsto en el artículo 363 del Texto Superior, el cual resulta vulnerado cuando la supuesta ley interpretativa, como lo era la norma demandada, se pretende aplicar como si se tratase de un sólo cuerpo normativo junto con la ley interpretada a partir de la entrada en vigencia de esta última, pues, en estos casos, se estaría convalidando la aplicación de una ley posterior cuyo objetivo es alterar la depuración de la base gravable del impuesto sobre la renta, a hechos acaecidos y debidamente consolidados al amparo de una ley previa. Lo anterior igualmente se traduce en una violación al inciso final del artículo 338 Constitucional, pues las modificaciones que afecten la base gravable de los impuestos de período, como lo es, el impuesto sobre la renta, tan sólo pueden aplicarse “a partir del período que comience después de iniciar la vigencia de la respectiva ley, ordenanza o acuerdo”.

Referencia: expediente D-6383

Asunto: Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 53 de la Ley 383 de 1997, “por la cual se expiden normas tendientes a fortalecer la lucha contra la evasión y el contrabando, y se dictan otras disposiciones”.

Demandante: Alejandro Buitrago.

Magistrado Ponente:

Dr. RODRIGO ESCOBAR GIL

Bogotá, D.C., siete (7) de febrero de dos mil siete (2007).

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

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

El ciudadano Alejandro Buitrago, en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad consagrada en los artículos 241 y 242 de la Constitución Política, demandó la inexecutable del artículo 53 de la Ley 383 de 1997, “por la cual se expiden normas tendientes a fortalecer la lucha contra la evasión y el contrabando, y se dictan otras disposiciones”

El Magistrado Sustanciador, mediante Auto del dieciocho (18) de junio de 2006, admitió la demanda, dispuso su fijación en lista, y simultáneamente, corrió traslado al Procurador General de la Nación para que rindiera el concepto de su competencia. En la misma providencia, se ordenó comunicar la iniciación del proceso al Ministro del Interior y de Justicia, al Ministro de Hacienda y Crédito Público, al Presidente del Instituto Colombiano de Derecho Tributario (ICDT), al Director de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), al Presidente de la Asociación Nacional de Industriales (ANDI) y a los Decanos de las Facultades de Derecho de las Universidades Rosario, Santo Tomás y Nacional, para que, si lo estimaban conveniente, intervinieran impugnando o defendiendo la disposición acusada.

Una vez cumplidos los trámites previstos en el artículo 242 de la Constitución Política y en el Decreto 2067 de 1991, procede la Corte a resolver sobre la demanda de la referencia.

II. TEXTO DE LA NORMA ACUSADA

A continuación se transcribe el texto del artículo acusado, conforme a su publicación en el Diario Oficial No. 43.083 de julio 14 de 1997:

“LEY NÚMERO 383 DE 1997

Por la cual se expiden normas tendientes a fortalecer la lucha contra la evasión y el contrabando, y se dictan otras disposiciones.

(...) Art. 53. Interpretase con autoridad que los descuentos originados en la enajenación de títulos derivados de obligaciones fiscales y cambiarias, no se consideran costo o deducción en el impuesto sobre la renta”.

III. DEMANDA

1. Normas constitucionales que se consideran infringidas

El accionante considera que la disposición acusada vulnera los artículos 4°, 150-1 y 338 de la Constitución Política.

1. Fundamentos de la demanda

Según el accionante, el Congreso de la República tiene la potestad de expedir disposiciones de estirpe interpretativa que permitan aclarar la aplicación de otras normas jurídicas que puedan resultar confusas. No obstante, afirma que según esta Corporación, el ejercicio de dicha función debe someterse al cumplimiento de ciertos requisitos constitucionales¹, entre los cuales se destaca, la obligación de que la norma interpretativa señale expresamente cual es la disposición cuyo entendimiento se va a aclarar.

En este sentido, el demandante manifiesta que, de la lectura del artículo 53 de la Ley 383 de 1997, se deduce que es una norma de carácter interpretativo, pues inicia con la palabra “interpretase”, lo cual le otorga a la disposición un carácter especial y le exige cumplir con los requisitos propios de esta clase de normas. Sin embargo, el actor sostiene, que en el contenido de la norma acusada no se evidencia ningún tipo de interpretación, pues no se hace referencia alguna a la disposición que esté siendo objeto de aclaración. En esta medida, considera que el precepto bajo estudio no cumple con los requisitos constitucionales que condicionan el ejercicio de la citada función, por lo que, en su opinión, la norma demandada debe declararse inexecutable al constituir un uso indebido del numeral 1° del artículo 150 de la Constitución Política.

Por otro lado, en la demanda se arguye que, con la apariencia de una norma de carácter interpretativo, el artículo se ocupó de reformar el régimen tributario, toda vez que “(...) busca que los descuentos originados en la enajenación de títulos de obligaciones fiscales y cambiaria no se consideren costo de deducción en el impuesto de renta (...) con lo cual se está utilizando el fin de una norma interpretativa para reformar las deducciones en el impuesto de renta (...)”. Así las cosas, el accionante considera que el artículo 53 de la Ley 383 de 1997 vulnera el artículo 388 de la Carta Fundamental, en la medida en que modificó el régimen del impuesto de renta a través de una disposición de carácter interpretativo,

cuando para tal efecto es necesario tramitar una ley con destinación tributaria.

Con fundamento en las anteriores consideraciones, el accionante solicita que se retire del ordenamiento jurídico la norma acusada, por contravenir las disposiciones constitucionales previamente mencionadas.

IV. INTERVENCIONES

4.1. Intervención de la Facultad de Derecho de la Universidad del Rosario

En la intervención allegada al proceso por el Rector de la mencionada institución educativa, se solicita la declaratoria de inconstitucionalidad del artículo demandado, al considerar que, como las normas interpretativas constituyen junto a la norma interpretada una unidad de cuerpo normativo, según la jurisprudencia reiterada de esta Corporación, es un presupuesto fundamental de este tipo de leyes, la preexistencia de la norma jurídica objeto de aclaración. En este orden de ideas, como de la lectura del artículo 53 de la Ley 383 de 1998, se deduce que no hay mención del precepto legal que se pretende interpretar, es claro que se desconocen los requisitos fijados para este tipo de disposiciones y, por lo tanto, debe declararse inexecutable.

4.2. Intervención de la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia (ANDI)

En opinión de la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia, la disposición objeto de examen de inconstitucionalidad debe ser declarada inexecutable, pues para el ejercicio de la función legislativa de interpretación, es necesario que exista una norma previa que requiera ser interpretada, lo que, en el caso bajo estudio, no ocurre, pues, por una parte, la norma demandada no hace mención a una disposición preexistente y, por la otra, la legislación tributaria no ha regulado, de forma directa o indirecta, el tema de los descuentos tributarios originados en la enajenación de títulos derivados de obligaciones fiscales y cambiarias.

4.3. Intervención del Ministerio de Hacienda y Crédito Público

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, a través del Departamento de Impuestos y Aduanas Nacionales, interviene en el presente proceso para solicitar que la norma demandada sea declarada executable, toda vez que no encuentra que la disposición se oponga a los artículos constitucionales señalados por el demandante. Como fundamento de

lo anterior arguye, que si bien la función legislativa de expedir normas de interpretación tiene ciertos límites, éstos “no relegan la función legislativa al plano reglamentario, como lo pretende el accionante, pues bien claro es que conforme a lo previsto en el artículo 25 del Código Civil, para fijar el sentido de una ley oscura, el legislador debe hacerlo de manera general”.

Es, por tanto, en este segundo escenario, en el que fue expedida la Ley 383 de 1997, la cual, según la exposición de motivos, pretendió resolver los problemas que afectaban la recaudación de tributos, por tanto el interviniente considera imprecisa la afirmación del demandante en cuanto a que no existe una norma previa susceptible de aclaración, pues el artículo 53 de la Ley 383 desarrolla una interpretación de carácter general dentro del ámbito de las disposiciones del Estatuto Tributario, de tal modo que se logra establecer que, en la enajenación de títulos derivados de las obligaciones fiscales y cambiarias, los descuentos que otorgase el enajenante no podrán considerarse como costos y deducciones en su declaración de renta, ya que constituyen operaciones ocasionales que no son producto de la actividad generadora de ingresos.

Con sujeción a lo anterior, el interviniente considera que el artículo demandado, en primer lugar, se ajusta a la finalidad de la Ley 383 de 1997 consistente en superar la difícil situación fiscal del país y evitar la evasión de impuestos y, en segundo término, cumple con los requisitos que la jurisprudencia ha desarrollado para la expedición de normas interpretativas.

4.4. Intervención del Instituto Colombiano de Derecho Tributario

El Instituto, en primer lugar, se ocupa de elaborar una reseña de los requisitos jurisprudenciales fijados por la doctrina constitucional para la expedición de las normas interpretativas, según los cuales el legislador debe identificar las “zonas grises” que pueda tener cierta disposición, para definir a través de un mandato obligatorio el criterio hermenéutico que en adelante dicha disposición debe seguir. Por lo tanto, resulta evidente que la norma que consagra una interpretación, debe suponer la existencia de un precepto legal confuso y, además, debe fijar un único criterio interpretativo para su aplicación, sin que pueda agregarse un contenido normativo adicional que implique la modificación de la norma interpretada. En este contexto, el interviniente observa que, en el asunto objeto de discusión,

el artículo 53 de la Ley 383 de 1997, incumple las citadas exigencias constitucionales, pues ni siquiera señala cuál es la norma que es objeto de interpretación.

Por otra parte, el Instituto de Derecho Tributario, se pronuncia respecto al análisis que hace el actor y el Ministerio acerca del contenido material de la norma acusada, para lo cual, describe el panorama normativo y conceptual que rodea al precepto demandado, en el que se indica que el descuento al que se refiere el artículo 53 mencionado corresponde a la diferencia entre el valor en que se adquirió el título y el que posteriormente se vende, el cual representa una pérdida o gasto para el vendedor, a quien le podría representar una disminución de la base gravable del impuesto de renta. Así las cosas, el interviniente considera que la norma carece de autonomía, y en consecuencia, estaría agregando un contenido normativo adicional a las disposiciones del Estatuto Tributario sobre las cuales indirectamente se refiere.

Con sujeción a lo anterior, el Instituto sostiene que el artículo demandado es inconstitucional, toda vez que no cumple con los requisitos para constituirse en una norma interpretativa, por el contrario, adopta falsamente esta calidad para modificar reglas preexistentes en materia tributaria, con lo cual se vulnera el principio de buena fe para la expedición de las leyes.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

Con fundamento en lo anterior, y refiriéndose al caso en estudio, la Vista Fiscal manifiesta que el artículo 53 de la Ley 383 de 1997, no responde a la naturaleza de este tipo de leyes, “pues no se refiere expresamente a una norma legal anterior ni tampoco fija el sentido de una norma [previa] enunciando uno de los múltiples significados plausibles de la norma interpretada”. Así las cosas, en su criterio, la disposición acusada debe declararse inexecutable, ya que bajo el pretexto de dar una interpretación auténtica a una norma anterior, consagró una reforma o adición a la regulación del impuesto a la renta.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

1. Conforme al artículo 241 ordinal 4° de la Constitución, la Corte es competente para conocer de la constitucionalidad de los preceptos normativos demandados previstos en el artículo 53 de la Ley 383 de 1997, “por la cual se expiden normas tendientes a fortalecer la lucha contra la evasión y el contrabando, y se dictan otras disposiciones”, ya que

corresponden a normas contenidas en una ley de la República.

Problema jurídico

2. De acuerdo con los argumentos esgrimidos en la demanda, en las distintas intervenciones y teniendo en cuenta el concepto otorgado por la Vista Fiscal, le corresponde a la Corte establecer, si la interpretación que de manera general realizó el legislador en el artículo 53 de la Ley 383 de 1997, conforme a la cual los descuentos originados en la enajenación de títulos derivados de obligaciones fiscales y cambiarias, no se consideran costo o deducción en el impuesto sobre la renta, cumple con las exigencias constitucionales reconocidas por esta Corporación para la expedición de leyes interpretativas por vía auténtica.

Para solucionar el citado problema jurídico, la Sala Plena (i) reiterará sus precedentes en relación con los requisitos constitucionales para la expedición de la citada modalidad de ley; y a continuación, (ii) procederá a determinar si la hermenéutica ordenada por el legislador en la disposición demandada se ajusta o no a dichos requerimientos constitucionales.

Requisitos constitucionales para la expedición de leyes interpretativas por vía auténtica

3. Según lo previsto en el artículo 150-1 de la Constitución Política, es función del Congreso de la República “interpretar (...) las leyes”. En ejercicio de dicha atribución, el legislador puede mediante la expedición de una nueva ley fijar el sentido y alcance de otra, cuando la misma resulta confusa o imprecisa y, por lo tanto, se dificulta su aplicación. Precisamente, al referirse a esta materia, el artículo 25 del Código Civil dispone que: “La interpretación que se hace con autoridad para fijar el sentido de una ley oscura, de una manera general, sólo corresponde al legislador”².

De acuerdo con la jurisprudencia reiterada de esta Corporación, el ejercicio de la mencionada función tiene como fundamento la soberanía del Estado y el principio democrático, por virtud de los cuales el legislador no sólo se encuentra habilitado para crear normas jurídicas a través de leyes, sino también para establecer su auténtico sentido normativo, cuando durante su vigencia han sido objeto de diversas interpretaciones que le confieren un contenido jurídico distinto al originalmente proyectado. Al respecto, en sentencia C-424 de 19943, este Tribunal manifestó:

“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, (...), 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”⁴.

4. 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 motivada⁵, 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.

Por esta razón, como principio se ha considerado que al legislador le asiste plena libertad para el ejercicio de la función de interpretar las leyes, siempre que su actividad se dirija, única y exclusivamente, a proferir normas que tiendan a aclarar el sentido exacto de una disposición preexistente, con miras a lograr su fácil y correcto entendimiento. Así las cosas, so pretexto de interpretar una ley anterior, no se pueden introducir nuevos mandatos o prohibiciones, ni realizar reformas, modificaciones o adiciones a lo dispuesto en aquella.

5. Para entender el origen de esta limitación es preciso recordar que la ley interpretada junto con la ley interpretativa integran a partir de la vigencia de la primera un mismo cuerpo jurídico. De suerte que, en términos prácticos, se entiende como si el precepto legal siempre hubiese sido el mismo. Así se consagra en los artículos 14 del Código Civil y 58 del Código de Régimen Político y Municipal, en los términos que a continuación se exponen:

“Código Civil. Art. 14. Leyes de interpretación. Las leyes que se limitan a declarar el sentido de otras leyes, se entenderán incorporadas en estas; pero no afectarán en manera alguna los efectos de las sentencias ejecutoriadas en el tiempo intermedio”⁶.

“Código de Régimen Político y Municipal. Art. 58. Cuando una ley se limita 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” ⁷.

La doctrina y la jurisprudencia han identificado este fenómeno como el “efecto retrospectivo de las leyes de interpretación”, por virtud del cual, como ya se señaló, la norma interpretativa se incorpora a la interpretada constituyendo con ésta, desde el punto de vista sustancial, un sólo cuerpo normativo, esto es, un sólo mandato del legislador, por lo que es claro que entre una y otra disposición debe existir plena identidad de contenido normativo.

Precisamente, esta Corporación en sentencia C-424 de 19948, señaló:

“Tanto el artículo primero de la ley interpretada, como su homólogo de la ley interpretativa, se refieren a los mismos derechos constituidos sobre hidrocarburos. Podría suponerse que hubo un cambio del concepto de derecho constituido entre una y otra norma, lo cual no es cierto, pues en la primera se anuncia el concepto haciendo un señalamiento genérico de sus elementos, que no son contrariados en la norma interpretativa, sino descritos y precisados; luego [es claro que] 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”⁹.

6. Obsérvese cómo en el caso en que la ley interpretativa desborde su objeto constitucional y, por lo tanto, introduzca nuevos mandatos o prohibiciones a la ley interpretada, de suerte que se sustituya, modifique o derogue su contenido normativo, se produciría una manifiesta violación de los principios constitucionales de racionalidad mínima, irretroactividad de la ley, seguridad jurídica, buena fe y confianza legítima, tal y como lo ha reconocido en varias oportunidades esta Corporación¹⁰. Veamos a continuación el fundamento jurídico de esta afirmación:

- En cuanto al principio de racionalidad mínima en que debe fundarse el proceso de expedición de una ley, la jurisprudencia de la Corte sobre la materia ha señalado que se trata de una exigencia constitucional mediante la cual se garantiza, entre otras cosas, el cumplimiento en el proceso de creación normativa de todos los debates previstos en la Constitución¹¹, la deliberación libre y permanente de los Congresistas¹² y, especialmente, que las decisiones tomadas versen sobre materias plenamente conocidas por todos los integrantes de la Corporación respectiva¹³. En lo que se refiere a la aplicación del citado principio en el caso de las leyes de interpretación, este Tribunal ha señalado que es

indispensable que los parlamentarios tengan “pleno conocimiento de los efectos que su decisión produce respecto de las normas que interpretan”¹⁴, por lo que resulta necesario “la referencia a las normas específicas que son objeto de interpretación”¹⁵. Sólo de esa manera, en criterio de la Corte, se precisan las consecuencias de la decisión tomada por el legislador y se define el campo de aplicación de la ley, evitando “la expedición de normas que, antes que esclarecer el contenido de otras que se juzgan imprecisas, presentan nuevas dificultades interpretativas por la falta de especificidad con la que refieren su objeto”¹⁶.

En este orden de ideas, omitir el cumplimiento de la citada obligación, usurpando la función de interpretación para en su lugar modificar, derogar o sustituir la normatividad preexistente, se traduce en una actuación lesiva del mencionado principio de racionalidad mínima, pues existiría una clara disconformidad en la manifestación del consentimiento para la expedición de la ley. En efecto, mientras que los Congresistas actúan con la convicción de solucionar un problema de ambigüedad normativa al adoptar una sola línea de interpretación frente a una norma previa, en realidad estarían regulando una materia sin que les asista ese propósito y, peor aun, desconociendo las consecuencias que en la práctica su decisión podría llegar a ocasionar.

- En este contexto, también se desconocería el principio de irretroactividad de la ley previsto en el artículo 58 del Texto Superior, ya que al entender conforme se consagra en los artículos 14 del Código Civil y 58 del Código de Régimen Político y Municipal, que la supuesta ley interpretativa se integra en un sólo cuerpo con la ley interpretada a partir de la entrada en vigencia de esta última, se estaría convalidando que a través de una ley posterior cuyo objetivo es alterar, adicionar o suprimir la legislación vigente, se afecten situaciones jurídicas consolidadas al amparo de una ley previa. Sobre la materia, en sentencia C-197 de 1998¹⁷, esta Corporación declaró:

“[El] Congreso no puede, so pretexto de interpretar una ley anterior, crear otra nueva y diferente, pues si de la esencia de la norma interpretativa es su incorporación a la interpretada para conformar con ella una sola y única regla de derecho cuyo entendimiento se unifica cuando con autoridad el legislador fija su alcance, se reputa haber regido siempre en los mismos términos y con igual significado al definido en la disposición interpretativa. Y, por supuesto, si de lo que se trata en verdad es de impartir un mandato que en su fondo -con independencia del título que le asigne- es distinto del que venía rigiendo, tendría un carácter

retroactivo y modificaría, en contra de la Constitución, situaciones jurídicas que ya se habían consolidado a la luz de la normatividad precedente”¹⁸.

- Adicionalmente, se pone en entredicho el principio de seguridad jurídica, toda vez que, como lo señaló esta Corporación en sentencias C-270 de 1993¹⁹ y C-877 de 2000²⁰, el fin que se persigue a través de las leyes de interpretación por vía auténtica consiste en establecer el verdadero alcance y significado de las normas proferidas por el legislador, de manera que el desconocimiento de este propósito, mediante la modificación o derogación de la normatividad preexistente, implica la creación de un estado de incertidumbre acerca del contenido normativo de las disposiciones que en realidad rigen una determinada materia. En este mismo sentido, se considera que el desbordamiento en el objeto constitucional de las citadas leyes vulnera los principios Superiores de confianza legítima y buena fe, pues se permitiría al legislador la realización de cambios sorpresivos en la situación jurídica, particular y concreta, de los ciudadanos.

7. En conclusión, los límites de la función legislativa de interpretación se concretan en el respeto de los parámetros constitucionales que condicionan el ejercicio dicha función, esto es, en la obligación de expedir disposiciones que tiendan a aclarar o determinar el sentido exacto de las normas oscuras, vagas o imprecisas y, por ende, hacer posible su fácil y correcto entendimiento, con el propósito de lograr la integración en un sólo cuerpo jurídico de la norma interpretativa junto con el precepto interpretado. De ahí que, en el desarrollo de esta función, se prohíba establecer nuevos mandatos o prohibiciones, o realizar reformas o adiciones a lo consagrado en las disposiciones anteriores. Así lo ha reconocido esta Corporación, en diversas oportunidades, al manifestar que:

“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 las 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”²¹.

8. Para cumplir con la citada limitación, este Tribunal ha reconocido que una norma legal interpretativa debe cumplir con varios requisitos, sin los cuales ésta se desnaturaliza y

carece de la virtud de integrarse a la norma interpretada. Estos requisitos fueron categorizados en la sentencia C-245 de 2002²², en los siguientes términos: “Primero, debe referirse expresamente a una norma legal anterior. Segundo, debe fijar el sentido de dicha norma anterior enunciando uno de los múltiples significados plausibles de la norma interpretada, el cual pasa, por decisión del propio legislador, a ser el significado auténtico que excluye las demás interpretaciones de la norma anterior. Tercero, no debe agregarle a la norma interpretada un contenido que no estuviera comprendido dentro de su ámbito material”. En criterio de esta Corporación, cuando se cumplen los citados requisitos la norma interpretativa se constituye en un sólo cuerpo normativo con la disposición interpretada; en caso contrario, “aquella pierde su naturaleza interpretativa y es en realidad una reforma o adición de la norma interpretada”²³.

9. Bajo este contexto, se pregunta la Corte: ¿Qué sucede cuando por cualquier motivo se desconocen los requisitos constitucionales que ha de cumplir una norma interpretativa?

A juicio de este Tribunal, en estos casos, la disposición interpretativa deviene en inconstitucional no sólo por desconocer los principios constitucionales de racionalidad mínima, irretroactividad de la ley, seguridad jurídica, buena fe y confianza legítima, sino también por vulnerar el contenido normativo del artículo 150, numeral 1, conforme al cual se le encomienda al Congreso de la República hacer las leyes y, a través de ellas, cumplir la función de interpretar otras disposiciones legales. Así, a manera de ejemplo, en sentencia C-806 de 2001, se señaló:

“[Cuando] el legislador, haciendo uso de la atribución de interpretar la ley no cumple con el propósito de fijar el sentido y alcance de una disposición legal, sino que invoca tal facultad para regular una materia determinada estableciendo nuevas disposiciones que, por ende, generan inseguridad entre sus destinatarios, incurre en un ejercicio indebido de una competencia constitucional que debe acarrear, como obvia consecuencia, la inexecutablez de la norma. En verdad, la norma legal que pretende ser interpretativa pero en realidad no lo es lo único que consigue es despertar incertidumbre entre sus destinatarios y operadores jurídicos, porque su texto, lejos de ser claro y cierto, está afectado de una oscuridad tal que hace difícil su ejecución práctica, lo que evidentemente atenta contra el principio de la seguridad jurídica que le es inmanente. (...) Al hacer esta afirmación, la Corte no pretende desconocer que el legislador en su condición de depositario de la potestad impositiva (Art.

150-12 y 338 de la C.P) puede interpretar la ley tributaria. Lo que quiere precisar es que dicha atribución debe ser ejercida por el Congreso de la República atendiendo a la naturaleza y al sentido de esta función y con arreglo a los parámetros establecidos en el ordenamiento Superior, so pena de viciar de inconstitucionalidad la correspondiente disposición legal”²⁴.

En idéntico sentido, en sentencia C-245 de 2002²⁵, se dijo que:

“[La] norma que se autodenomina interpretativa no tiene esta naturaleza cuando regula materias que a pesar de guardar una relación temática con las disposiciones interpretadas no fija el sentido de un precepto concreto sino que crea una nueva disposición del régimen que se dice está interpretando; o bien porque, aunque se puede constatar una relación próxima entre el objeto de la norma interpretada y el de la norma interpretativa, se agregan nuevos elementos a la normatividad correspondiente que desbordan su ámbito original. (...) Por estas razones, la definición de la naturaleza interpretativa del artículo 93 de la Ley 633 de 2000 es inexecutable, pues cuando el legislador desconoce los requisitos que ha de cumplir una disposición que dice interpretar con autoridad otro precepto legal vulnera el contenido del artículo 150, numeral 1°, mediante el cual se le encomienda al Congreso hacer las leyes y, a través de ellas, interpretar otras disposiciones legales”²⁶.

10. Con fundamento en los citados argumentos, esta Corporación procederá al análisis de constitucionalidad de la disposición acusada, a fin de determinar su exequibilidad o no.

Análisis de la disposición acusada

11. En el texto del artículo 53 de la Ley 383 de 1997 se anuncia la voluntad del legislador de realizar una “interpretación con autoridad”, consistente en entender que los descuentos originados en la enajenación de títulos derivados de obligaciones fiscales y cambiarias, no se consideran costo o deducción en el impuesto sobre la renta. Esta disposición en la forma en que se encuentra concebida suscita serias dudas sobre el carácter interpretativo del precepto legal que la contiene, especialmente, si se tiene en cuenta que por lo general las leyes interpretativas extienden sus efectos con anterioridad a su expedición ya que se entienden incorporadas a la ley interpretada.

Según los antecedentes legislativos de la norma demandada, ésta fue adoptada por el Congreso de la República como respuesta a los vacíos normativos existentes en el impuesto

a la renta, los cuales generaban grandes problemas de recaudación promoviendo la evasión fiscal. Al respecto, en la Gaceta del Congreso No. 109 del 28 de abril de 1997, se señaló:

“El fenómeno de la evasión es uno de los factores que más inciden en la forma desfavorable sobre los ingresos de la Nación. Para muchos dicha práctica se ha convertido en una más de sus diferentes actividades que les reporta grandes beneficios.

La decisión de evadir o no el pago de los tributos está relacionada con el nivel de riesgo que presente dicha actividad, así como con el análisis que el destinatario de las normas realice sobre las posibilidades de la administración tributaria de detectar la evasión y también de la utilización de los diferentes vacíos normativos, que el Gobierno y el Congreso pretenden cerrar a través de las respectivas normas, dándole mayor transparencia al sistema. (...)”²⁷.

En cuanto al impuesto a la renta y la necesidad de fortalecer la lucha contra la evasión, en la misma Gaceta previamente mencionada, se sostiene:

“Resulta claro que los costos o las deducciones sólo pueden tener dicha categoría en la medida en que las respectivas erogaciones correspondan a transacciones que han cumplido con las exigencias legales. (...) La estructura del impuesto sobre la renta, además de verse erosionada en sus bases gravables, por la multiplicidad de beneficios fiscales existentes, el impuesto como tal se ve afectado cuando presumiéndose una rentabilidad mínima de los contribuyentes, se permite disminuciones adicionales del mismo como consecuencia de los descuentos tributarios”²⁸.

Con fundamento en lo anterior, se propuso por el Senado de la República la inclusión del artículo demandado en el proyecto que se convirtió en la Ley 383 de 1997, como herramienta tendiente a mejorar los ingresos tributarios del Estado. Precisamente, en la ponencia para primer debate, se manifestó lo siguiente: “Se propone la inclusión de un artículo en el proyecto, que hace claridad sobre la improcedencia, en materia fiscal, de la solicitud de costos o deducciones por las pérdidas generadas en la enajenación de títulos derivados de obligaciones fiscales, monetarias o cambiarias”²⁹. Esta propuesta se recogió en la publicación definitiva del proyecto de ley, en los términos que a continuación se exponen: “Artículo Nuevo. (propuesta ponencia Senado). Se propone un artículo para incluir en el capítulo de otras disposiciones. ‘Artículo. Interpretase con autoridad que los descuentos originados en la enajenación de títulos derivados de obligaciones fiscales, monetarias y

cambiarías, no se consideran costo o deducción en el impuesto sobre la renta”³⁰.

Para el segundo debate en el Senado de la República, se eliminó la expresión “monetarias”, al considerar que: “haría muy gravosa la limitación de los descuentos en renta, ya que los títulos derivados de dichas obligaciones, deben tener las características naturales de los títulos valores en el mercado libre”³¹. Con posterioridad, se aprobó la disposición demandada tal y como aparece consagrada en el actual artículo 53 de la Ley 383 de 1997.

Luego no existe duda que el Congreso de la República se extralimitó en el ejercicio de la función de interpretación de la ley, prevista en el numeral 1° del artículo 150 de la Constitución Política, pues en lugar de proferir una norma que permitiera aclarar el sentido exacto de una disposición preexistente, con miras a lograr su fácil y correcto entendimiento, procedió a establecer una nueva prohibición en relación con una operación económica susceptible de ser considerada como costo o deducción sobre el impuesto a la renta, según se deduce, entre otros, del artículo 107 del Estatuto Tributario³³.

Así lo reconoció, en una reciente providencia, la Sección Quinta del Consejo de Estado, al pronunciarse sobre la pérdidas o descuentos originados en la venta de Títulos de Apoyo Cafetero -TAC-. Textualmente, en sentencia del 11 de mayo de 2006, se señaló:

“Pérdida en la venta de Títulos de Apoyo Cafetero - TAC

De acuerdo con lo expuesto en la liquidación de revisión impugnada, las pérdidas originadas en la venta de los TAC no está autorizada en la normatividad tributaria (arts. 147 y 148 del E.T.) y adicionalmente, éste planteamiento es ratificado por el artículo 53 de la Ley 383 de 10 de julio de 1997, que dispone: “Interpretase con autoridad que los descuentos originados en la enajenación de títulos derivados de obligaciones fiscales y cambiarias, no se consideran costo o deducción en el impuesto de renta”.

Sostiene la actora que los TAC son instrumentos de financiación para el desarrollo de la actividad exportadora de café (Dtos .2865/91, 1840/93 y 1161/93), que son colocados en el mercado secundario con una prima de descuento, lo que origina la pérdida en referencia, que debe ser considerada como una expensa necesaria en desarrollo de su actividad principal,

cual es la compra de café pergamino, su trilla y venta de café verde en los mercados del exterior.

Al respecto la Sala encuentra pertinente reiterar en esta oportunidad el criterio expuesto en la sentencia que cita el demandante, en el sentido de que si es procedente la deducción solicitada por la actora, como expensa necesaria³⁴.

En efecto, se distinguen claramente dos clases de pérdidas: la operacional, que resulta del exceso de gastos de una actividad en relación con los ingresos brutos obtenidos en desarrollo de la misma, en un período determinado, (art. 147 E.T.); y la pérdida de capital, que se presenta en los bienes usados en el negocio o actividad productora de renta, ocurrida por fuerza mayor (art.148 ib.).

La pérdida cuya deducción se solicita no es de capital, porque no se trata de la venta de bienes que conformen el activo fijo de la empresa, usados en su actividad productora de renta y menos aun constituye una pérdida operacional, porque no proviene de un mayor valor de los costos en relación con los ingresos. Pero si es procedente su deducción en los términos previstos en el artículo 107 ib., por las siguientes razones: ante el imperativo de recibir determinados títulos por parte del Estado (Ley 9/91 art. 2 y Ley 788/02 art. 63) y frente a la necesidad comercial de liquidez, puede entenderse que la venta de los Títulos de Apoyo Cafetero, a un menor precio y antes del término de su redención, constituye un gasto financiero necesario y normal en desarrollo de la actividad productora de renta, cuando el objeto social principal de la empresa es la exportación de café, como es el caso de la actora.

Al respecto no se considera aplicable la disposición prevista en el artículo 53 de la Ley 383 de julio de 1997, porque en primer término, los TAC no tienen el carácter de “títulos derivados de obligaciones fiscales y cambiarias”; se trata simplemente de un instrumento de financiación que tiene como finalidad procurar la liquidez del exportador.

De otra parte, tal como lo ha precisado la Corte Constitucional, la esencia de una norma interpretativa es su incorporación a la interpretada, para conformar con ella una sola y única regla de derecho. Luego se parte necesariamente de la preexistencia de la norma interpretada, que se reputa haber regido siempre en los mismos términos y con igual significado al definido en la disposición interpretativa³⁵, Por ello, no es válido afirmar, como lo hace la Administración, que la nueva ley está aclarando las normas relativas a las

deducciones por pérdidas contenidas en los artículos 147 y 148 del Estatuto Tributario, pues es evidente que la mencionada ley está regulando situaciones no previstas de manera específica en las normas anteriores.

Conforme a lo expuesto se entiende desvirtuada la fundamentación con base en la cual se rechaza la deducción del gasto originado en la venta de los TAC, por lo que procede su reconocimiento, declarando en tal sentido la nulidad del acto acusado”³⁶.

Así las cosas, como lo señala el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y lo confirma la sentencia previamente citada del Consejo de Estado, lo que prohíbe el precepto legal demandado es que las pérdidas que surjan por la enajenación de un título derivado del cumplimiento de una obligación fiscal o cambiaria³⁷, a raíz de su venta a un menor precio y antes del término de su redención (lo que en terminología financiera se denomina descuento), se considere un costo o deducción en el impuesto sobre la renta. De manera que, para el legislador tributario, la diferencia entre el valor presente de un título y el valor de su redención en el futuro, a partir de su enajenación para obtener liquidez, no puede considerarse como un gasto o expensa necesaria para el normal desarrollo de la actividad productora de renta.

Por consiguiente, a juicio de esta Corporación, es innegable que el Congreso de la República desconoció los requisitos constitucionales que rigen el ejercicio de la función de interpretación, por lo que, en la parte resolutive de esta decisión, se procederá a declarar la inconstitucionalidad del artículo 53 de la Ley 383 de 1997.

13. Finalmente, la Corte llama la atención acerca del propósito que están llamadas a cumplir las leyes de interpretación, pues éstas de acuerdo con la Constitución se deben limitar a fijar el sentido exacto de una ley preexistente, cuando la misma resulta confusa o imprecisa. De ahí que, cuando una norma dice interpretar otra tan sólo puede servir como herramienta jurídica para descifrar el contenido normativo de dicha disposición. El desconocimiento del citado límite, como ya se señaló, se traduce en una infracción a la función de interpretación prevista en el artículo 150-1 del Texto Superior y a los principios constitucionales de racionalidad mínima, seguridad jurídica, buena fe e irretroactividad de la ley.

En relación con este último principio, es necesario señalar que en materia tributaria su reconocimiento se encuentra previsto en el artículo 363 del Texto Superior, el cual resulta

vulnerado cuando la supuesta ley interpretativa, como lo era la norma demandada, se pretende aplicar como si se tratase de un sólo cuerpo normativo junto con la ley interpretada a partir de la entrada en vigencia de esta última, pues, en estos casos, se estaría convalidando la aplicación de una ley posterior cuyo objetivo es alterar la depuración de la base gravable del impuesto sobre la renta, a hechos acaecidos y debidamente consolidados al amparo de una ley previa.

Lo anterior igualmente se traduce en una violación al inciso final del artículo 338 Constitucional, pues las modificaciones que afecten la base gravable de los impuestos de período, como lo es, el impuesto sobre la renta, tan sólo pueden aplicarse “a partir del período que comience después de iniciar la vigencia de la respectiva ley, ordenanza o acuerdo”. En el asunto bajo examen, al pretender que la supuesta ley interpretativa se incorpore junto con la ley interpretada desde la vigencia misma de esta última, se vería afectada la base gravable correspondiente al año fiscal 199738, cuando la misma al implicar la alteración de los hechos económicos que sirven para depurar el citado impuesto sobre la renta, tan sólo podía aplicarse a partir del siguiente período fiscal, esto es, el año 1998.

VII. DECISIÓN

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

RESUELVE

Declarar INEXEQUIBLE el artículo 53 de la Ley 383 de 1997.

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

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Presidente

Magistrado

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

JAIME ARAUJO RENTERÍA

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrada

ÁLVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

CON SALVAMENTO DE VOTO

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

SALVAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO A LA SENTENCIA C-076 DE 2007

INTERPRETACION DE LA LEY POR EL LEGISLADOR-Alcance (Salvamento de voto)

De conformidad con el artículo 150.1 corresponde al Congreso interpretar las leyes, pero el alcance de esa función no se reduce a precisar el sentido de una norma cuando ha sido

objeto de interpretaciones que le confieren un contenido jurídico distinto al originalmente proyectado sino que va mucho más allá. El Congreso no sólo puede interpretar las leyes supuestamente dudosas o susceptibles de distintas disposiciones sino que puede interpretar cualquier disposición del ordenamiento jurídico vigente. Con un simple argumento a fortiori respaldo la anterior afirmación, si el Congreso como órgano representativo de la voluntad popular puede crear nuevas normas o sustituir, modificar o derogar las ya existentes, puede hacer lo menos, esto es fijar los alcances de las leyes que previamente ha expedido.

LEY INTERPRETATIVA-Posibilidad de interpretar disposiciones que han sido objeto de entendimiento unívoco (Salvamento de voto)

El aserto que la ley sólo tiene una interpretación válida -aquél contenido normativo predeterminado por el Legislador- desconoce (i) que los preceptos jurídicos en su mayoría son susceptibles de distintos enunciados interpretativos según los criterios e intereses del intérprete, (ii) que el Legislador incluso puede decidir interpretar disposiciones que hayan sido objeto de un entendimiento unívoco cuando por razones de distinta índole lo considere conveniente.

LEY INTERPRETATIVA-Motivación (Salvamento de voto)

LEY INTERPRETATIVA-Posibilidad de derogar, reformar y modificar leyes anteriores (Salvamento de voto)

En realidad la atribución constitucional del numeral 1º del artículo 150 es una y en esa medida una ley interpretativa puede derogar, reformar y modificar leyes anteriores porque la actividad legislativa no tiene distintas propiedades o alcances. La categoría de leyes interpretativas sólo se justifica a partir de ciertas peculiaridades de este tipo de leyes -por ser un excepcional ejercicio de la interpretación auténtica- y no a partir de la supuesta naturaleza diferente de la función legislativa en estos casos.

LEY INTERPRETATIVA-Excepción al principio de irretroactividad de la ley (Salvamento de voto)

El artículo 14 del Código Civil y el artículo 58 del Código de Régimen Político y Municipal no establecen un efecto retrospectivo de las leyes interpretativas sino que señalan una

excepción al principio de irretroactividad de la ley. En efecto, las disposiciones en comento prevén expresamente el carácter de retroactivo de la ley posterior, la cual se incorpora a la ley anterior para precisar sus alcances, y de esta manera la ley interpretativa afecta tanto las situaciones jurídicas en curso –esto si propio del efecto retrospectivo- como aquellas que se hayan definido bajo la ley anterior, con excepción de las situaciones jurídicas resueltas mediante una sentencia judicial en firme.

INTERPRETACION AUTENTICA E INTERPRETACION JUDICIAL-Distinción (Salvamento de voto)

La postura mayoritaria termina por desnaturalizar la interpretación auténtica y por confundirla con la interpretación judicial, ésta si sujeta a los requisitos de racionalidad mínima y de respeto a la seguridad jurídica y confianza legítima de los asociados. Cabe recordar que el único intérprete auténtico de la ley es el Legislador –pues este concepto hace referencia precisamente a la interpretación de la ley por su autor- y que incluso la labor que realiza el juez constitucional no puede ser equiparada a la actividad de un órgano representativo de la voluntad popular del pueblo colombiano.

Referencia: expediente D-6383

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 53 de la Ley 383 de 1997 “por la cual se expiden normas tendientes a fortalecer la lucha contra la evasión y el contrabando, y se dictan otras disposiciones”.

Demandante: Alejandro Buitrago

Magistrado Ponente:

Dr. RODRIGO ESCOBAR GIL

Con el acostumbrado respeto, el suscrito Magistrado disiente de la decisión mayoritaria que declaró inexecutable la disposición demandada debido a que no cumplía los requisitos señalados por la jurisprudencia constitucional en materia de leyes interpretativas.

Estimó la mayoría que la disposición acusada “no responde a la naturaleza jurídica de dicha modalidad de ley [leyes interpretativas], pues no se refiere expresamente a un precepto legal anterior susceptible de interpretación, ni tampoco fija el sentido del mismo enunciando

uno de sus múltiples significados (...) Luego no cabe duda que el Congreso de la república se extralimitó en el ejercicio de la función de interpretación de la ley, prevista en el numeral 1 del artículo 150 de la Constitución Política, pues en lugar de proferir una norma que permitiera aclarar el sentido exacto de una disposición preexistente, con miras a lograr su fácil y correcto entendimiento, procedió a establecer una nueva prohibición en relación con una operación económica susceptible de ser considerada como costo o deducción sobre el impuesto de renta, según se deduce, entre otros, del artículo 107 del Estatuto Tributario” (negrillas fuera del texto).

Considero que la sentencia de la cual me aparto es representativa de una línea jurisprudencial contradictoria y equívoca en torno al alcance de la leyes interpretativas que tiene fundamento en una incorrecta asimilación de la labor del poder legislativo cuando expide esta modalidad de leyes, con la tarea que realizan los jueces al interpretar el ordenamiento jurídico. A continuación haré mención de las principales inconsistencias presentes en la parte motiva de la sentencia de la referencia.

1. En primer lugar se sostiene que de conformidad con lo previsto en el artículo 150.1 de la Constitución Política es función del Congreso interpretar las leyes, y se asevera que según la jurisprudencia constitucional tal función tiene fundamento la soberanía del Estado y el desarrollo del principio democrático “por virtud de los cuales el legislador no sólo se encuentra habilitado para crear normas jurídicas a través de las leyes, sino también para establecer su auténtico sentido normativo, cuando su vigencia han sido objeto de diversas interpretaciones que le confieren contenido jurídico distinto al originalmente proyectado”.

Considero que este punto de partida ya es susceptible de críticas. En efecto, de conformidad con el artículo 150.1 corresponde al Congreso interpretar las leyes, pero el alcance de esa función no se reduce a precisar el sentido de una norma cuando ha sido objeto de interpretaciones que le confieren un contenido jurídico distinto al originalmente proyectado sino que va mucho más allá. El Congreso no sólo puede interpretar las leyes supuestamente dudosas o susceptibles de distintas disposiciones sino que puede interpretar cualquier disposición del ordenamiento jurídico vigente. Con un simple argumento a fortiori respaldo la anterior afirmación, si el Congreso como órgano representativo de la voluntad popular puede crear nuevas normas o sustituir, modificar o derogar las ya existentes, puede hacer lo menos, esto es fijar los alcances de las leyes que previamente ha expedido.

Adicionalmente, la postura de la mayoría tiene un punto de partida incorrecto cual es que la función interpretativa del Legislador tiene lugar cuando existen diversas interpretaciones que le confieren a la ley un contenido jurídico al originalmente proyectado. Parece creer la mayoría que las leyes tiene un contenido jurídico original y que dicho contenido estaba predeterminado por aquél que las elaboró, ficción que si bien defendida por algunas corrientes teóricas formalistas, no se ajusta a la realidad. En efecto, ¿Cuál sería ese contenido jurídico predeterminado? ¿Acaso se está haciendo referencia la voluntad del legislador? ¿Cómo un legislador posterior puede descubrir el significado primigenio de la ley?

No sobra aquí recordar que recurrir a la voluntad del legislador para establecer el sentido de la ley, es decir, recurrir al argumento histórico psicológico, puede tener algún asidero desde el punto de vista teórico para defender ciertas posturas sobre la voluntad popular, o en aquellos eventos en que las normas son creadas por un órgano individual, pero carece de cualquier valor -al menos como criterio interpretativo- cuando la ley es creada por cuerpos representativos de carácter plural e ideológicamente diversos propios de las democracias contemporáneas, en las cuales la ley no es reflejo de una única voluntad sino el resultado de la discusión y el debate parlamentario en el que intervienen múltiples voces a partir de un amplio espectro ideológico y en defensa muchas veces de intereses discordantes.

En suma, el aserto que la ley sólo tiene una interpretación válida -aquél contenido normativo predeterminado por el Legislador- desconoce (i) que los preceptos jurídicos en su mayoría son susceptibles de distintos enunciados interpretativos según los criterios e intereses del intérprete, (ii) que el Legislador incluso puede decidir interpretar disposiciones que hayan sido objeto de un entendimiento unívoco cuando por razones de distinta índole lo considere conveniente.

2. Más adelante la sentencia C-076 de 2007 afirma que la interpretación auténtica, a diferencia de otras modalidades de actividad hermenéutica, no requiere ser motivada “pues tiene su origen en un acto eminentemente político cuya fuerza vinculante emana directamente del poder soberano”. Aseveración que debido a su ambigüedad produce algún desconcierto ¿Significa eso que las leyes interpretativas no requieren motivación?, es decir, ¿Son leyes sin exposición de motivos? Entonces, ¿Cómo saber precisamente que se trata de una ley interpretativa y que su finalidad es fijar el alcance de un precepto anterior? Tal vez lo

que se quiere decir es que el Legislador no tiene que justificar su escogencia entre diversas opciones interpretativas pero eso es muy distinto a decir que son leyes carentes de motivación.

3. Sin embargo, las anteriores imprecisiones son de escasa relevancia respecto de lo que a mi juicio constituyen las tesis más problemáticas que defiende la posición mayoritaria. En efecto, un poco más adelante sostiene la Corte que las leyes interpretativas no pueden introducir “nuevas prohibiciones, ni realizar reformas, modificaciones o adiciones a lo dispuesto en aquella [la ley interpretada]”. Esta limitación se justifica porque “la ley interpretada junto con la ley interpretativa integran a partir de la vigencia de la primera un mismo cuerpo jurídico. De suerte que en términos prácticos, se entiende que el precepto legal siempre hubiese sido el mismo”. En esa medida, según la postura mayoritaria de los artículos 14 del C. C.39 y 58 del C. R. P. M40, se deriva un “efecto retrospectivo” de las leyes interpretativas, razón por la cual de incorporar éstas nuevos mandatos vulnerarían los principios de racionalidad mínima, irretroactividad de la ley, seguridad jurídica, buena fe y confianza legítima.

Ahora bien, todas las anteriores aseveraciones son susceptibles de crítica. En primer lugar la limitación de la libertad de configuración del legislador cuando se expide una ley interpretativa parte de una pretendida distinción entre las funciones que cumple el Congreso a la luz del artículo 150.1 constitucional, de manera tal que interpretar, reformar y derogar las leyes se consideran funciones distintas que dan lugar a la expedición de diferentes modalidades de leyes. Esta distinción parte de un error inicial al considerar que las modalidades de las leyes depende de la función que realiza el legislador y no de la materia regulada por la ley, cual es el criterio de distinción introducido por el Constituyente de 1991.

En efecto, la Carta establece distintos tipos legislativos pero éstos hacen referencia a la materia regulada por la ley, en esa medida puede hablarse de ley estatutaria, leyes orgánicas, leyes marco, leyes de facultades extraordinarias y leyes ordinarias entre otras. Eso no quiere decir que el legislador cumpla con una diferente cuando expida cuerpos normativos correspondientes a las anteriores categorías porque la función de legislar es una sola.

La postura mayoritaria llevaría al absurdo de concluir que junto a las leyes interpretativas habría leyes reformativas y leyes derogatorias que deberían también cumplir con una serie de requisitos para ser constitucionalmente válidas, requisitos claro está que deberán ser precisados por la jurisprudencia constitucional ulterior.

En segundo lugar el artículo 14 del Código Civil y el artículo 58 del Código de Régimen Político y Municipal no establecen un efecto retrospectivo de las leyes interpretativas sino que señalan una excepción al principio de irretroactividad de la ley. En efecto, las disposiciones en comento prevén expresamente el carácter de retroactivo de la ley posterior, la cual se incorpora a la ley anterior para precisar sus alcances, y de esta manera la ley interpretativa afecta tanto las situaciones jurídicas en curso –esto si propio del efecto retrospectivo- como aquellas que se hayan definido bajo la ley anterior, con excepción de las situaciones jurídicas resueltas mediante una sentencia judicial en firme.

Este peculiar efecto tal vez ha sido el causante de la mayoría de las inconsistencias en línea jurisprudencial en torno a las sentencias interpretativas, pues la Corte Constitucional preocupada por sus efectos retroactivos ha hecho afirmaciones contradictorias e insostenibles. En efecto ha sostenido que para garantizar el principio de racionalidad mínima es indispensable que los parlamentarios tengan “pleno conocimiento de los efectos que su decisión produce sobre las normas que interpretan”. Esta exigencia se contradice precisamente con la supuesta ausencia de motivación de la interpretación legislativa porque de alguna manera exige una justificación del sentido adoptado en la ley posterior. A lo que se añade los inconvenientes que plantea una exigencia tan indeterminada, pues el pleno conocimiento exigido por la Corte, es un parámetro de control tan amplio que desnaturaliza la actividad del juez constitucional.

Se esfuerza entonces inútilmente la jurisprudencia constitucional en intentar explicar que la ley posterior no puede vulnerar el principio de irretroactividad⁴¹, cuando como se ha dicho antes la ley interpretativa siempre es retroactiva, al menos tal como han configurado esta figura las disposiciones del Código Civil y del Código de Régimen Político y Municipal vigentes.

Finalmente sostiene la Corte que las leyes interpretativas no pueden vulnerar la seguridad jurídica, principio que siempre resultará afectado por este tipo de leyes debido precisamente

a su carácter retroactivo.

En suma, la exigencia de que la ley interpretativa no incorpore nuevos mandatos porque eso supone una violación de los principios de racionalidad mínima, irretroactividad de la ley y seguridad jurídica, desconoce por un lado la naturaleza única de la actividad legislativa y el principio de libertad de configuración del legislador, y a su vez resulta contradictorio con las características mismas de las leyes interpretativas establecidas por el Código civil y el Código de Régimen Municipal. A lo que se añade una inconsistencia intrínseca de la exigencia jurisprudencial, en la medida que una ley interpretativa siempre ha de introducir nuevos mandatos porque precisamente su finalidad es precisar el alcance de una disposición anterior.

La postura mayoritaria lleva aparejada una equiparación entre las leyes interpretativas y las leyes de facultades extraordinarias que conduciría a que el Legislador sólo tiene un estrecho margen de maniobra dentro de los “estrictos y precisos términos” de la ley interpretada, postura equívoca y carente de fundamento constitucional. Se trataría prácticamente como si la ley anterior hiciera una delegación legislativa en la ley posterior, dentro de unos límites que esta última no puede transgredir.

Adicionalmente, la postura mayoritaria termina por desnaturalizar la interpretación auténtica y por confundirla con la interpretación judicial, ésta si sujeta a los requisitos de racionalidad mínima y de respeto a la seguridad jurídica y confianza legítima de los asociados. Cabe recordar que el único intérprete auténtico de la ley es el Legislador -pues este concepto hace referencia precisamente a la interpretación de la ley por su autor- y que incluso la labor que realiza el juez constitucional no puede ser equiparada a la actividad de un órgano representativo de la voluntad popular del pueblo colombiano.

Fecha ut supra.

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

2006 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra), a través de la cual se declararon inexecutable las expresiones “con autoridad” y “sólo”, al considerar que la interpretación para fijar el sentido de una ley oscura en el actual Estado Constitucional no proviene exclusivamente de la ley como creación del legislador, sino también de las sentencias de la Corte Constitucional “cuando ésta ejerce el control de constitucionalidad de la ley y fija el sentido válido de la misma”. Con fundamento en lo anterior, este Tribunal igualmente declaró la constitucionalidad condicionada de la norma en cita, en el sentido de entender que la “interpretación constitucional que de la ley oscura hace la Corte Constitucional, tiene carácter obligatorio y general”. En relación con esta decisión los Magistrados Rodrigo Escobar Gil, Humberto Antonio Sierra Porto y Nilson Pinilla Pinilla salvaron el voto.

3 M.P. Fabio Morón Díaz.

4 En idéntico sentido, en sentencia C-270 de 1993 (M.P. José Gregorio Hernández Galindo), se expuso que: “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 Rama correspondiente [al haber invocado] la competencia para interpretar normas legales por vía de autoridad, ha actuado dentro de la órbita constitucional de sus atribuciones”.

5 Sentencia C-270 de 1993. M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

6 Subrayado y sombreado por fuera del texto original.

7 Subrayado y sombreado por fuera del texto original.

8 M.P. Fabio Morón Díaz.

9 En el mismo sentido, la Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, ha dicho que: “Es sabido que los preceptos de la nueva ley son obligatorios a partir de la vigencia de la ley aclarada o interpretada, puesto que la voluntad del legislador, tal como la da a conocer la ley interpretativa, hay que tenerla existente desde entonces. La única valla a la aplicación de estas leyes la constituyen las sentencias ejecutoriadas antes de su vigencia, porque pasada la sentencia, en autoridad de cosa juzgada, no es posible volver a abrir pleito. Tal es lo perentoriamente establecido por el artículo 14 de nuestro Código Civil”. (Sentencia del 16

de diciembre de 1960. En los mismos términos, se puede consultar la sentencia del 14 de julio de 1946).

10 Véase, entre otras, las sentencias C-270 de 1993, C-424 de 1994, C-346 de 1995, C-197 de 1998, C-369 de 2000, C-796 de 2000, C-877 de 2000, C-806 de 2001 y C-245 de 2002.

11 Sentencia C-222 de 1997. M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

12 Sentencia C-668 de 2004. M.P. Alfredo Beltrán Sierra.

13 Sentencia C-760 de 2001. MM.PP. Manuel José Cepeda Espinosa y Marco Gerardo Monroy Cabra.

14 Sentencia C-245 de 2002. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

15 Ibídem.

16 Ibídem.

17 MM.PP. José Gregorio Hernández Galindo y Hernando Herrera Vergara.

18 Subrayado por fuera del texto original.

19 M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

20 M.P. Antonio Barrera Carbonell.

21 Sentencia C-270 de 1993. M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

22 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

23 Ibídem.

24 Subrayado por fuera del texto original.

25 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

- 26 Subrayado por fuera del texto original.
- 27 Gaceta del Congreso No. 109 de abril 28 de 1997. Pág. 6. (Subrayado por fuera del texto original).
- 28 Ibídem. Págs. 7 y 9. (Subrayado por fuera del texto original).
- 29 Gaceta del Congreso No. 197 del 11 de junio de 1997. Pág. 11. (Subrayado por fuera del texto original).
- 30 Ibídem. Pág. 16.
- 31 Gaceta del Congreso No. 207 del 13 de junio de 1997. Pág. 3.
- 32 Sentencia C-245 de 2002. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.
- 33 Dispone la norma en cita: “Artículo 107. Son deducibles las expensas realizadas durante el año o período gravable en el desarrollo de cualquier actividad productora de renta, siempre que tengan relación de causalidad con las actividades productoras de renta y que sean necesarias y proporcionadas de acuerdo con cada actividad. // La necesidad y proporcionalidad de las expensas debe determinarse con criterio comercial, teniendo en cuenta las normalmente acostumbradas en cada actividad y las limitaciones establecidas en los artículos siguientes”.
- 34 Sentencia de 2 de marzo de 1990. Exp.2106. M.P. Guillermo Chahín Lizcano.
- 36 Subrayado por fuera del texto original.
- 37 El Instituto Colombiano de Derecho Tributario señala como títulos susceptibles de ser incorporados en esta categoría legal, entre otros, los siguientes: Los bonos para la paz (Ley 55 de 1985), los certificados de reembolso tributario (Ley 48 de 1983), los títulos de devolución de impuestos (Ley 383 de 1997) y los certificados de desarrollo turístico (Ley 383 de 1997).
- 38 La Ley 383 de 1997 comenzó a regir desde su publicación en el Diario Oficial, hecho acaecido el 14 de julio del mismo año, según consta en el Diario Oficial No. 43.083 Año CXXXIII.

39Código Civil. Artículo 14. Leyes de interpretación. Las 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.

40 Código de Régimen Político y Municipal. Artículo 58. Cuando una ley se limita a aclarar 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.

41 En efecto en la sentencia C-076 de 2007 se sostiene: “En este contexto, también se desconocería el principio de irretroactividad de la ley previsto en el artículo 58 del texto superior, ya que al entender conforme se consagra en los artículos 14 del Código Civil y 58 del Código de Régimen Político y Municipal, que la supuesta ley interpretativa se integra en un solo cuerpo con la ley interpretada a partir de la entrada en vigencia de ésta última, se estaría convalidando que a través de una ley posterior cuyo objetivo es alterar, adicionar o suprimir la legislación vigente, se afecten situaciones jurídicas consolidadas bajo una ley previa”.