



**La técnica legislativa y el avance legal en Colombia**

**Trabajo investigativo para obtener el título de Abogado**

**John Alexander Ruíz Beltrán**

**Leopoldo Javier Suárez Orozco**

**Asesora:**

**Dra. Olga Alejandra Araque Solano**

**Institución Universitaria Colegios de Colombia**

**Colegio jurídico y de Ciencias Políticas**

**Derecho**

**Bogotá 2015**

FINIA: SUTS

## Dedicatoria

A nuestras familias: padres, madres, esposas e hijos quienes nos han brindado todo en la vida para alcanzar nuestros objetivos y lograr nuestras metas. Gracias por su amor, paciencia, comprensión y apoyo. Ustedes son nuestra inspiración.

Los amamos.

## TABLA DE CONTENIDO

TABLA DE CONTENIDO .....	1
INTRODUCCIÓN .....	3
CAPÍTULO I.....	8
SOBRE LA REPRESENTACIÓN POPULAR, LA ESTRUCTURA DEL CONGRESO Y SU FUNCION LEGISLATIVA.....	8
1. Antecedentes .....	8
2. Representación popular .....	9
3. Naturaleza y funciones del Congreso de la República .....	17
4. Fases de elaboración de la ley .....	19
CAPÍTULO II .....	26
SOBRE LA INTERPRETACIÓN DE LA LEY, UNA PERSPECTIVA JURISPRUDENCIAL .....	26
1. Antecedentes .....	26
2. Interpretación de las leyes en Colombia .....	30
CAPÍTULO III .....	35
SOBRE LA EFICIENCIA DE LA TÉCNICA LEGISLATIVA EN COLOMBIA.....	35
1. Antecedentes .....	35
2. La Técnica Legislativa en Colombia.....	41
CONCLUSIONES .....	50
Bibliografía.....	1
Anexos.....	1
Anexo 1: Ley Orgánica del Congreso de la República-LOCR .....	1
Anexo 2 Fragmento del Decreto 1345 de 2010.....	2
Anexo 3 fragmento del Manual de técnica legislativa expedido con el Decreto 1345 de 2010..	5

## INTRODUCCIÓN

Desde la época más antigua de la humanidad, un interés relacionado con la actuación del hombre en la sociedad ha asaltado las mentes de filósofos, educadores, juristas, entre otros personajes que identifican la necesidad de armonizar de manera efectiva los diferentes estadios de actuación humana dentro de un mecanismo cultural mediado por el surgimiento de libertades y prohibiciones. El resultado más visible de dicho interés ha apuntado a la relación que debería existir entre al menos tres principios básicos, en ese sentido, Cesare Beccaria en la obra *De los delitos y de las penas* afirma que “tres son los manantiales de donde se derivan los principios morales y políticos reguladores de los hombres. La revelación, la ley natural y los pactos establecidos por la sociedad”<sup>1</sup> principios en los que debería existir un equilibrio que facilite y medie las diferentes relaciones sociales.

Tal vez en la misma vía pero con diferente terminología, en Colombia, Antanas Mockus planteó la existencia necesaria de una relación, entre ley, moral y cultura, apuntando a que se puede “partir de la oposición entre dos tipos ideales de sociedad: aquellas donde lo moralmente válido cabe dentro de lo culturalmente válido, lo cual a su vez cabe dentro de lo legalmente permitido, y aquellas donde, como en la nuestra, abundan las incongruencias entre esos tres sistemas de regulación de la acción y la interacción”<sup>2</sup> siendo evidente, de otra manera la necesidad de tres principios básicos mediadores, o sistemas, en palabras de Mockus, para regular y mejorar las

---

<sup>1</sup> Beccaria, César, *De los delitos y de las penas*, Editorial Ediciones Atalaya, S.A., 1994, Ed. 1ª, pág. 222

<sup>2</sup> Mockus, Antanas, *Anfibios culturales y divorcio entre ley, moral y cultura*, pág.

relaciones humanas. Pero aún con las ideas alejadas de Mockus y Beccaria, el término recurrente es el de ley o legalidad, término principal en el que este trabajo centra su atención.

Siendo la ley objeto de estudio de la presente investigación, es necesario definirla y tener un concepto claro que permita, posteriormente, evaluarla a la luz de la técnica legislativa, de la interpretación de la misma y de la regulación y trámite vigente en Colombia. Retomando entonces el camino trazado, recordemos que Aristóteles, en su obra *La gran Moral a Eudemo* en el apartado sobre la justicia, afirmaba que *“La ley prescribe, por ejemplo, actos de valor, actos de prudencia y, en general, todas las acciones que reciben su denominación conforme a las virtudes que las inspiran”*<sup>3</sup> Incluyendo a la ley el tema de la virtud del hombre trabajado por pensadores como Sócrates, quien afirmaba, entre otras cosas, que de la virtud alcanzada por el individuo dependía su utilidad real para el Estado y la sociedad. Continúa Aristóteles diciendo *“La ley sólo ordena los actos que son conformes con todas las diferentes virtudes, se sigue de aquí que el hombre que observa escrupulosamente la ley y que ejecuta las cosas justas que ella consagra es completamente virtuoso.”*

Es posible entender, desde esta perspectiva, que la virtud y la aplicación de la ley van de la mano en un constructo social. Pero siglos más adelante, Santo Tomás de Aquino, filósofo de la iglesia católica, hablaría también sobre la ley definiéndola como *“una especie de regla o medida de los actos, para lo cual alguien es inducido a actuar o impedido de actuar. La razón es regla y medida de los actos humanos puesto que es el primer principio de los mismos, puesto que la razón: ordena los actos hacia el fin debido, así queda establecido que la ley es algo que*

---

<sup>3</sup> La gran moral a Eudemo. Aristóteles. Disponible en línea en [http://www.edu.mec.gub.uy/biblioteca\\_digital/libros/a/Aristoteles%20-%20Moral%20a%20Eudemo.pdf](http://www.edu.mec.gub.uy/biblioteca_digital/libros/a/Aristoteles%20-%20Moral%20a%20Eudemo.pdf)

*pertenece a la razón*”<sup>4</sup> llevando ya la creación y aplicación de la ley, no tanto como a un tema puramente de la moral o de la virtud, sino que es una abstracción mediada necesariamente por la razón y en función del bien común, es decir, la ley es de aplicación y beneficio más general y menos particular (del individuo).

El avance científico y legal continuó su camino y apareció en escena el francés Jean-Jaques Rousseau, quien en armonía con las ideas de Santo Tomás, planteó en su obra *El contrato social*, que *“Las leyes son la declaración de la voluntad general. Como no hay voluntad general sobre un objeto particular, la materia de la ley será siempre general”* continúa diciendo *“De la naturaleza de la ley se sigue que el poder legislativo pertenece inalienablemente al pueblo soberano o, lo que es igual, que las leyes emanan de la voluntad general, Y que las leyes civiles son siempre justas, ya que nadie puede ser injusto consigo mismo. La ley participa de la rectitud intrínseca de su principio, que es la voluntad general”*<sup>5</sup>

Este recorrido es hecho con solamente algunos de los pensadores que han tratado el tema de la ley y sus funciones, teniendo en cuenta los cambios sociales y políticos de la sociedad alrededor del mundo, pasando a una definición donada por el Congreso de la República de Colombia en la que la ley es *“una norma o una regla que nos dice cuál es la forma en la que debemos comportarnos o actuar en la sociedad. Las Leyes nos dicen lo que es permitido y lo que es prohibido hacer en Colombia”*<sup>6</sup> de acuerdo a esto y según el mismo portal del Senado, la aplicación de la ley, trae como consecuencia la solución de conflictos o la evasión de los mismos.

---

<sup>4</sup> Información extraída de <http://benedictovidalruiz.bligoo.com/content/view/87244/LA-LEY-EN-SANTO-TOMAS-DE-AQUINO.html#.ViWvEPkrLIU>

<sup>5</sup> de ROUSSEAU, Jean-Jaques, *El contrato social*. Extraído de [http://www.opuslibros.org/Index\\_libros/Recensiones\\_1/rousseau\\_con.htm#\\_ftnref60](http://www.opuslibros.org/Index_libros/Recensiones_1/rousseau_con.htm#_ftnref60)

<sup>6</sup> Información extraída de <http://www.senado.gov.co/legales/item/11164-que-es-una-ley>

Sin embargo, en el espacio de la práctica, surge un inconveniente que supera cualquier tipo de definición que se quiera aproximar a la **ley** como constructo político, social y legal en un sistema como el colombiano. Dicho inconveniente, tiene que ver con la manera en la que nace la ley, como está estructurada y cómo es posteriormente interpretada en relación con la norma principal que es la Constitución Política de 1991.

Es desde allí que este trabajo está ubicado, es decir, desde el génesis de la ley, estableciendo las fuentes del derecho que ejercen legislativamente sus funciones y así, mediante la revisión documental y normativa aplicada en el marco legal colombiano analizar la pertinencia de la técnica legislativa aplicable por el Congreso de la República de Colombia, respecto a la elaboración de las leyes y su correcta interpretación. Razón por la cual se ha dividido el documento investigativo en tres unidades diferentes definidas así:

- \* *Capítulo primero:* Sobre la representación popular y de la estructura del Congreso y su función de legislar.
- \* *Capítulo segundo:* Sobre los métodos de interpretación de la ley, una perspectiva jurisprudencial.
- \* *Capítulo tercero:* Sobre la eficiencia de la técnica legislativa en Colombia.

De acuerdo a lo expuesto y bajo el entendido de que la técnica legislativa es la ciencia que se encarga del estudio, análisis y redacción de las normas para su correcta comprensión e interpretación de sus destinatarios, consideramos pertinente ahondar en esta investigación al observar en los diferentes contextos sociales y jurídicos, la dificultad tanto para el ciudadano común, como para los estudiosos del derecho y para los administradores de

justicia, de interpretar con uniformidad la ley para cada caso en concreto, sin desconocer que ningún caso es igual a otro.

Así las cosas, consideramos que en tanto más clara sea la estructuración de la norma, menos vacíos y criterios de interpretación pueden darse, concretándose así, nuestra intención de plantear una propuesta para construir una técnica legislativa que esté de acuerdo con las necesidades del país y al tiempo genere nuevas herramientas para continuar con el proceso de tecnificación del Congreso de la República y su consecuente avance legal en Colombia.

Luego del desarrollo de los mencionados capítulos, se presentarán unas conclusiones relacionadas con una propuesta de técnica jurídica que se ajuste a las necesidades del desarrollo legal y a la democracia en el contexto colombiano

## **CAPÍTULO I**

### **SOBRE LA REPRESENTACIÓN POPULAR, LA ESTRUCTURA DEL CONGRESO Y SU FUNCION LEGISLATIVA**

Teniendo en cuenta que el objeto de la presente investigación radica en determinar las inconsistencias que se presentan en el proceso de expedición de una ley, más que en su trámite, centraremos nuestro estudio en la técnica legislativa, ciencia utilizada para construir la norma, consideramos importante detenernos en el fundamento del poder legislativo, y así mismo precisar para una mejor contextualización del lector, las diferentes etapas por las que pasa un proyecto de ley antes de hacer tránsito a esta.

Así las cosas, en este capítulo haremos un breve recorrido entre la representación popular, como soporte de la voluntad del legislador al decidir a través de sus actos los destinos de una nación, y de la misma manera, explicar el procedimiento legislativo.

#### **1. Antecedentes**

El Estado colombiano está regido por un sistema jurídico cimentado en el principio de legalidad, lo que implica que está sometido al imperio de la ley. Esta afirmación encuentra sustento al analizar someramente la historia de nuestra norma mayor. Es así, que observando a Colombia durante el siglo XIX, vemos que predominó la guerra, dando como resultado una norma superior en la que los vencedores se imponían a los vencidos, en 1886 se estabilizó el poder tripartito del país fundamentando la Carta Magna en un Estado de Derecho, ésta tuvo varias reformas como el plebiscito de 1957, a través del cual los ciudadanos reestablecieron el imperio de la Constitución

después de la dictadura de Rojas Pinilla. Para el año 1990 y como resultado de la crisis social debido a la violencia ocasionada por el narcotráfico y el conflicto armado entre Estado, guerrilla y paramilitares se propició la violación de los derechos humanos, además el modelo económico era necesario ajustarlo, requiriendo modificaciones expresas en la Carta Fundamental, con la Constitución Política de 1991 basada en un Estado Social de Derecho se logra suplir las necesidades antes descritas, evidenciado que el pueblo Colombiano confía en la solución de los problemas a través de las normas<sup>7</sup>.

## **2. Representación popular**

El congreso de la República es el resultado de un proceso realizado en virtud de las funciones otorgadas como representantes de la voluntad popular. De lo escrito por Cecilia Mora-Donatto se entiende que el parlamento representa a las mayorías del pueblo y a las fuerzas políticas que hacen sentir su opinión, por tanto, la autoridad del legislador es dada por estos, aspecto que determina la legitimidad de la Ley sobre otras normas de rango inferior que sustentan la creación y sostenibilidad de un Estado democrático<sup>8</sup>.

Hay que recordar entonces que la democracia es “*el reconocimiento de la libertad y de la igualdad de derechos de los ciudadanos*”<sup>9</sup> donde las mayorías deciden sobre las minorías aún cuando la participación de las mismas es asegurada. Mora Donatto asegura que ese derecho al

---

<sup>7</sup> Antecedentes y contexto del surgimiento de la Constitución de 1991, extraído de <http://docencia.udea.edu.co/derecho/constitucion/antecedentes.html>

<sup>8</sup> MORA-DONATTO, Cecilia; SÁNCHEZ GÓMEZ, Elia. Teoría de la legislación y técnica legislativa (una forma nueva de entender y ejercer la función legislativa), 2012, Comisión editorial del instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. México.

<sup>9</sup> Diccionario Filosófico de Rosental e Iudin. Ediciones los Comunereros

debate, a sentar posiciones y diferencias es el reflejo de un Estado Democrático que posee un parlamento con tres características inherentes:

1. Es un órgano colegiado en el que debatidas las distintas opiniones se llega a soluciones comunes.
2. Se encuentran las expresiones más diversas incluyendo las de los partidos minoritarios.
3. Es el enlace entre Estado y comunidad, permitiendo que la sociedad opine de sus representantes.

En consecuencia, cualquier decisión emanada del Congreso de la República en el caso colombiano, garantiza el ejercicio de la democracia siempre que las decisiones tengan efectos generales y no particulares, este proceso necesita una comunicación constante entre el poder legislativo y la comunidad, donde además, la ley no se presente como una imposición del Estado sino como la solución a una necesidad estudiada por el parlamento. La afirmación de Rousseau *“De la naturaleza de la ley se sigue que el poder legislativo pertenece inalienablemente al pueblo soberano o, lo que es igual, que las leyes emanan de la voluntad general, y que las leyes civiles son siempre justas, ya que nadie puede ser injusto consigo mismo. La ley participa de la rectitud intrínseca de su principio, que es la voluntad general”*<sup>10</sup>. En el empleo de la ley, los destinatarios y autores adquieren una doble titularidad sobre la misma; por un lado, el pueblo es legislador primario al elegir a los miembros del Congreso para que legislen, por el otro lado, al ser destinatario de la ley, requiere que la misma se ajuste a sus necesidades, lo que obliga a que

---

<sup>10</sup> ROUSSEAU, Jean-Jaques, El contrato social. Extraído de [http://www.opuslibros.org/Index\\_libros/Recensiones\\_1/rousseau\\_con.htm#\\_ftnref60](http://www.opuslibros.org/Index_libros/Recensiones_1/rousseau_con.htm#_ftnref60)

en virtud de la legalidad jurídica, la norma deba ser clara y bien redactada, afirmación coadyuvada por las autoras Mora-Donatto y Sánchez.

Expuesta la relación de la ley con la representación popular y cómo recae sobre el Congreso de la República, debe mencionarse que la Constitución Política de Colombia sancionada y promulgada en 1991 decreta en su artículo 150 *“corresponde al Congreso hacer las leyes”* de esta manera se concreta la definición en sentido orgánico y formalista de ley<sup>11</sup>, *más adelante en el numeral uno del mismo artículo declara que es función del mismo Congreso “interpretar, reformar y derogar las leyes”* (Congreso de la República de Colombia, 1991) .

Colombia con la Constitución de 1991 estableció un Estado Social de Derecho, significa que sus acciones, el de las estancias jurídicas y legislativas que lo componen velan por los derechos y el beneficio de las personas que pertenecen a la nación como grupo de ciudadanos en el territorio, son las diferentes estancias de la rama legislativa las que deben cuidar el correcto funcionamiento de la ley, al mismo tiempo que regularla. Desde esta óptica, debe comprenderse el concepto del poder legislativo, el de ley y su evolución en Colombia.

La obra *Concepto y Tipos de Ley en la Constitución Colombiana* de Humberto Sierra Porto es bastante útil para formar un hilo conductor que lleve a la comprensión sobre la legislación colombiana. En el prólogo de este texto se indica que *“tanto la potestad legislativa como el procedimiento legislativo sólo pueden ser comprendidos rectamente a partir del significado de la ley, que constituye el objeto de la potestad y a cuyo servicio el procedimiento se encuentra”*<sup>12</sup>. En

---

<sup>11</sup> Constitución política de Colombia de 1991, Capítulo 3 de las leyes. Artículo 150.

<sup>12</sup> SIERRA PORTO, Humberto A. *Concepto y Tipos de Ley en la Constitución Colombiana*, 1998, Editorial de la Universidad Externado de Colombia. Bogotá.

ese sentido, corresponde adentrarnos no sólo el concepto de ley sino en la clasificación de leyes que existen en el sistema legal y constitucional relacionadas a continuación<sup>13</sup>:

- **Leyes orgánicas:** las leyes orgánicas son creadas para limitar y ordenar las funciones propias del Congreso. El ejemplo más claro de una ley orgánica es la ley 5 de 1992.
- **Leyes estatutarias:** Son leyes de naturaleza y contenido especial, pues regulan asuntos exclusivos, relacionados con derechos fundamentales, administración de justicia organización y régimen de los partidos políticos, estatuto de la oposición y funciones electorales e instituciones y mecanismos de participación ciudadana.
- **Leyes marco:** Regulaciones sobre temas económicos como el crédito público, comercio exterior, actividad financiera, bursátil y aseguradora y el régimen salarial de los servidores públicos.
- **Leyes de facultades:** Son leyes expedidas por el Congreso para otorgar al presidente facultades especiales siempre que sea necesario.
- **Leyes de convocatoria a Asamblea Nacional Constituyente y de convocatoria a referendo:** Son leyes en las que el Congreso pide al pueblo que convoque a una asamblea nacional constituyente, dentro de esta la ley se fija la competencia, composición y el tiempo que la asamblea va a funcionar.
- **Leyes aprobatorias:** Con estas leyes se aprueban actos jurídicos como tratados internacionales; tratados del Gobierno con compañías nacionales o con Estados o entidades de derecho internacional, entre otros.

---

<sup>13</sup> Información sobre clasificación de las leyes extraída de [http://docencia.udea.edu.co/derecho/constitucion/legislativa\\_clasificacion\\_leyes.html#](http://docencia.udea.edu.co/derecho/constitucion/legislativa_clasificacion_leyes.html#)

- **Leyes ordinarias:** Son las leyes expedidas por el Congreso en virtud de sus funciones ordinarias.

Para llegar a comprender de manera adecuada el concepto de ley, se debe entender que nuestro ordenamiento vigente es producto de un proceso que se realizó en cortos plazos de tiempo y con la esperanza política de los partidos por conseguir una mejor representación y del pueblo en general por alcanzar la equidad y consecución de todos los derechos humanos que soporta el Estado Social de Derecho. En la Carta Magna de 1991 se presenta un avance significativo en cuanto a la ley, ya que en la Constitución de 1886 se exhibe un concepto unitario<sup>14</sup> y con la de 1991 surge un *“redescubrimiento de la función constitucional (...) la nueva estructura constitucional que incluye valores, principios y reglas constitucionales y así mismo un extenso catálogo de derechos fundamentales y una gran diversidad de tipos de ley.”* (SIERRA PORTO H. A., 1998, pág. 33). Esto significa, que bajo la nueva estructura constitucional, la ley no puede ser expedida sin la presencia y la garantía de los principios constitucionales, especialmente los fundamentales.

En Colombia, la función de legislar recae sobre el Congreso de la República, este órgano es legalmente fundado en la Constitución de 1991, es el representante del pueblo una vez que sus miembros son elegidos mediante los mecanismos de elección popular. Al expedir las normas para organizar el funcionamiento de nuestro país, éstas siempre deben estar amparadas por la Constitución, manteniendo la relación de jerarquía que es clara en afirmar que esta es la norma mayor, a la que las otras normas y leyes deben someterse.

---

<sup>14</sup> Constitución Política de 1886 “Artículo 1.- La Nación Colombiana se reconstituye en forma de República unitaria”

La Constitución Política es la norma superior de un Estado, es decir *“el documento que reglamenta el funcionamiento de las instituciones políticas, cuya elaboración o modificación no puede hacerse sino mediante el cumplimiento de ciertas formalidades especiales y a través de un procedimiento establecido por las demás reglas de derecho”*. Así, la ley al ser producto de una función del órgano legislativo, debe estar en consonancia con los preceptos constitucionales, con el objetivo de no contradecir la norma superior.

Esta afirmación adquiere sustento en el texto de la Constitución Política de 1991 que proclama en su artículo 4° que *“La Constitución es norma de normas. En todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la ley u otra norma jurídica, se aplicarán las disposiciones constitucionales. Es deber de los nacionales y de los extranjeros en Colombia acatar la Constitución y las leyes, y respetar y obedecer a las autoridades”*.

Surge un tema de trascendencia que desborda el simple reglamento de las diferentes estancias políticas, alcanzando su aplicabilidad y funcionamiento a todos los miembros de la sociedad, esto es, *“las disposiciones constitucionales abarcan la regulación estatal, pero no se limitan a esto, sino que además se refieren a la comunidad, a la sociedad, de allí que se hable de la familia, la propiedad, la libertad, la educación, el arte y la ciencia, los procedimientos para resolver los conflictos en el interior de la comunidad”*.

La Constitución es entonces el órgano regulador que contiene las normas, acuerdos o valores generales para el desarrollo de la democracia y las buenas relaciones sociales. De ahí que cualquier otra norma expedida por el legislativo, debe estar en armonía con lo expuesto en la norma jurídica superior.

De nuestro sistema legislativo actual se espera que al expedir las leyes, se observe un efecto en la regulación del comportamiento o tema específico; sin embargo, es necesario ser cuidadosos, pues es posible que dos reglas diferentes regulen una misma cuestión o “actitud” social, pero que por la naturaleza de la misma sean contradictorias. En consecuencia, se han elaborado una serie de principios a seguir:

- **Principio de jerarquía.** Plantea que una norma de mayor nivel puede cambiar o derogar una ley existente y de menor rango. En el evento que una ley de menor nivel cambie una de mayor nivel, esta será anulada, sin embargo, no todas las leyes se encuentran relacionadas por un nivel de jerarquía. Por esto, “todas las leyes, cualquiera sea su tipo o denominación, son jerárquicamente iguales entre sí, a diferencia de los reglamentos o actos administrativos generales,..., están jerarquizados por el grado o nivel del funcionario u órgano que lo produce” (SIERRA PORTO H. A., 1998, pág. 56)
- **Principio de temporalidad.** Expresa que cuando dos normas del mismo rango reglamentan una materia, la norma o ley más nueva en el tiempo deroga<sup>15</sup> a la más antigua;
- **Principio de especialidad.** Este principio se aplica cuando el de temporalidad o jerarquía no puede ser aplicado a dos o más normas que reglamentan una misma situación, en este punto se asume que “una norma de contenido particular prevalece sobre una de contenido general” (SIERRA PORTO H. A., 1998, pág. 56)

---

<sup>15</sup> Según la sentencia C-901/11 expedida por la Corte constitucional, “La derogación tiene como función ‘dejar sin efecto el deber ser de otra norma, expulsándola del ordenamiento (...) es la cesión de la vigencia de una disposición como efecto de una norma posterior’ La derogación orgánica refiere a cuando la nueva ley regula integralmente la materia; la derogación tácita obedece a un cambio de legislación, a la existencia de una incompatibilidad entre la ley anterior y la nueva ley, lo cual hace indispensable la interpretación de ambas leyes para establecer la vigente en la materia o si la derogación es parcial o total.” Disponible en <http://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2011/C-901-11.htm>

- **Principio de competencia.** Se aclara que determinadas materias sólo pueden ser reglamentadas por una fuente específica del derecho o una norma determinada;
- **Principio o técnica a las reservas.** Este principio responde al anterior en el sentido que una norma o fuente de derecho puede regular varias materias.

Teniendo en cuenta que la Constitución es la norma superior debe advertirse que esta es escrita sobre la base de la cultura jurídica de la nación. En razón de esa afirmación, se aclara que en Colombia se utilizan dos conceptos diferentes de ley, uno en el que ley y Constitución están al mismo nivel en los derechos de los sujetos y otro en el que la ley es el resultado del ejercicio legislativo que es superior a otras fuentes o normas y sólo responde a la Constitución.

Ahora bien, a pesar de la evolución del concepto de ley y de los cambios en la Constitución colombiana, se puede observar que esta sigue siendo el centro fundamental del ordenamiento jurídico de una nación, hecho que según Sierra es evidente con *“el simple dato cuantitativo de las menciones que trae la Constitución y la extensión con que se refiere a su forma de elaboración”*.

Entendemos que sólo es posible que exista una ley, en la medida que cumpla con los requisitos establecidos en el orden constitucional. Bajo esta óptica, la ley es *“la expresión de la voluntad general que no tiene límites diferentes a los expresamente previstos en la Constitución.”*, pese a esto, la Constitución actual erigida en un Estado Social de Derecho no define de manera directa el concepto de ley. Sin embargo, el Código Civil colombiano, expedido con la vigencia de la constitución de 1886 en un Estado de Derecho, aclara en su artículo 4º que *“Ley es una*

*declaración de la voluntad soberana manifestada en la Constitución Nacional. El carácter general de la ley es mandar, prohibir, permitir o castigar.”*

### **3. Naturaleza y funciones del Congreso de la República**

El Congreso de la República como órgano legislativo actúa en representación del pueblo, está fundado sobre la base de la Carta Política de 1991 cuando en el Título VI *Sobre la Rama Legislativa* se habla de la composición y las funciones del mismo. Es así como, la Ley Orgánica del Congreso de la República (Ley 5 de 1992) desarrolla lo expuesto en la Constitución, toda vez que esta ley se refiere directamente al *Reglamento del Congreso; el Senado y la Cámara de Representantes*. El artículo 7 de la Ley Orgánica del Congreso de la República (LOCR) dice que *“El Congreso de la República está integrado por el Senado y la Cámara de Representantes. Sus miembros representan al pueblo, y deberán actuar consultando la justicia y el bien común. Son por consiguiente, responsables ante la sociedad y frente a sus electores del cumplimiento de las obligaciones propias de su investidura.”* Además en la misma la Ley 5 de 1992 en el Artículo 53° y la Ley 3 de 1992 en el Artículo 1° define que Comisiones integran al Congreso, las cuales son: 1. Comisiones Constitucionales Permanentes 2. Comisiones Legales 3. Comisiones Especiales 4. Comisiones Accidentales.

En conformidad con lo anterior, el **Artículo 150** de la Constitución Política de Colombia establece textualmente que *“Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones: 1. Interpretar, reformar y derogar las leyes. (...)”* esto quiere decir que es el Congreso el que legisla, pero también el que regula la forma en la que se debe legislar. El **artículo 151** señala lo siguiente *“El Congreso expedirá leyes orgánicas a las cuales estará sujeto el ejercicio de la actividad legislativa. Por medio de ellas se establecerán los reglamentos del*

Congreso y de cada una de las Cámaras” de esta prerrogativa se deriva la Ley 5 de 1992 a través de la cual se expide el reglamento del Congreso.

La Ley Orgánica del Congreso de la República (LOCR) contempla dentro del texto mismo la integración de cada Cámara, el inicio de labores, las funciones de cada estamento, las formas de votación y de debate permitidas para el correcto funcionamiento y para el alcance de cada función que compete al Congreso, toda vez que su función no es exclusivamente la de Legislar, pues según esta ley, las funciones del Congreso son:

- **Función constituyente**, para reformar la Constitución Política mediante actos legislativos
- **Función legislativa**, para elaborar, interpretar, reformar y derogar las leyes y códigos en todos los ramos de la legislación.
- **Función de control político**, para requerir y emplazar a los Ministros del Despacho y demás autoridades y conocer de las acusaciones que se formulen contra altos funcionarios del Estado. La moción de censura y la moción de observaciones pueden ser algunas de las conclusiones de la responsabilidad política.
- **Función judicial**, para juzgar excepcionalmente a los altos funcionarios del Estado por responsabilidad política.
- **Función electoral**, para elegir Contralor General de la República, Procurador General de la Nación, Magistrados de la Corte Constitucional y de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, Defensor del Pueblo, Vicepresidente de la República, cuando hay falta absoluta.

- **Función administrativa**, para establecer la organización y funcionamiento del Congreso Pleno, el Senado y la Cámara de Representantes.
- **Función de control público**, para emplazar a cualquier persona, natural o jurídica, a efecto de que rindan declaraciones, orales o escritas, sobre hechos relacionados con las indagaciones que la Comisión adelante.
- **Función de protocolo**, para recibir a Jefes de Estado o de Gobierno de otras naciones.

#### **4. Fases de elaboración de la ley**

Como acaba de ser expuesto, dentro de las funciones del Congreso de la República se encuentra la de legislar, esto es crear las leyes que permitan alcanzar el bien común del pueblo. En el sistema colombiano, se distinguen tres fases fundamentales para la elaboración de una ley. Cada fase tiene una función específica y se prevé como elemento fundamental para cumplir con la Norma Superior. Las fases para la elaboración de la ley son:

1. **Fase de la iniciativa:** En esta fase es importante definir quién es el titular de la ley, esto es, conocer al ponente del proyecto ley. Existen entonces varios posibles titulares: El primero es el gobierno, quien somete el texto del proyecto al Congreso para su estudio, dicho proyecto es presentado por los ministros. Desde este punto, el trámite es igual al de los otros proyectos; el segundo está compuesto por los senadores y representantes, quiere decir los miembros de alguna de las cámaras de representantes, la iniciativa puede ser presentada en colectivo o como individual; el tercero son los órganos definidos en el artículo 156 de la Constitución, estos son “La Corte Constitucional, el Consejo Superior de la Judicatura, la Corte Suprema

*de Justicia, el Consejo de Estado, el Consejo Nacional Electoral, el Procurador General de la Nación, el Contralor General de la República, tienen la facultad de presentar proyectos de ley en materias relacionadas con sus funciones”*; el cuarto es por iniciativa popular, este es presentado por un número de ciudadanos igual o superior al 5% del censo electoral, por el 30% de los miembros del concejo, el 30% de los diputados. En este caso, los ponentes del proyecto pueden designar a una persona que actúa como vocero del grupo general y ponente del proyecto para iniciar el respectivo trámite.

- 2. Fase de discusión y aprobación:** Para que una ley sea considerada y aprobada como tal, debe cumplir los requisitos que se encuentran el artículo 157° de la Constitución Política de 1991. En dicho artículo, es claro que desde el inicio del proceso, es obligación del congreso difundir la información relacionada con el proyecto de ley, por tal razón, este debe ser publicado en la gaceta del congreso, previa aprobación del texto por el responsable de la iniciativa. Con la publicación del proyecto, se abre el camino para que comience el debate en la comisión de cada Cámara, en este debate, se elige a un ponente, es decir, una(s) persona(s) que presente(n) el proyecto de manera que se despejen dudas y comentarios en contra de la iniciativa, realizada la exposición se comienza de manera formal la discusión del contenido del proyecto, teniendo en cuenta el impacto que se espera genere la aprobación de la ley, en caso de ser necesario, se revisará artículo por artículo. Si el proyecto pasa el primer debate, se da un plazo mínimo de 15 días para comenzar el segundo debate en la siguiente Cámara, para lo que se elige otro ponente y se

publica de nuevo el proyecto en la Gaceta del Congreso con las modificaciones que hayan surgido en el primer debate. Si el proyecto es aprobado en los debates, pasa al siguiente proceso en la fase integradora de la eficacia.

- 3. Fase integradora de la eficacia:** Luego de cumplir con los requisitos de la fase de discusión y aprobación, el proyecto de ley pasa a manos del Presidente de la República quien, en caso de estar de acuerdo con todo el texto sanciona el proyecto y ordena su promulgación, en caso de tener objeciones por presunción de inconstitucionalidad o por considerar inapropiado promulgar la ley la puede objetar. Sin embargo, para garantizar que el proceso sea preciso y apegado a las exigencias de la sociedad y de la ley misma, la Constitución de la República y la LOCR<sup>16</sup> establecen unos tiempos que deben cumplirse y que en caso contrario le dan potestad al presidente del Congreso de promulgar el proyecto. Es así que en la ley 5 de 1992, el artículo 198 dice *“TÉRMINO PARA LA OBJECCIÓN. El Gobierno dispondrá de seis (6) días para devolver con objeciones cualquier proyecto, si no consta de más de veinte (20) artículos; de diez (10) días si el proyecto contiene de veintiuno (21) a cincuenta (50) artículos; y hasta de veinte (20) días cuando los artículos sean más de cincuenta (50).”* Este artículo de la LOCR encuentra correspondencia con el artículo 166 de la Constitución Política en el que el texto es casi el mismo, pero se añade que *“si transcurridos los indicados términos, el Gobierno no hubiere devuelto el proyecto con objeciones, el Presidente deberá sancionarlo y promulgarlo. Si las cámaras entran en receso*

---

<sup>16</sup> Ley Orgánica del Congreso de la República o ley 5 de 1992.

*dentro de dichos términos, el Presidente tendrá el deber de publicar el proyecto sancionado u objetado dentro de aquellos plazos.”*

Estas fases merecen un control estricto para que las leyes sean realmente la voluntad del pueblo expresada mediante sus representantes elegidos para conformar el Congreso de la República cuya función está regulada por la Constitución Política y en la LOCR o ley 5 de 1992 “*Por la cual se expide el Reglamento del Congreso; el Senado y la Cámara de representantes*”

La LOCR dedica el capítulo VI al **proceso legislativo ordinario** destinando la primera sección a las iniciativas legislativas, esto es, la presentación de proyectos, quiénes los pueden presentar y además establecer un orden específico para la redacción, la cual debe cumplir con lo siguiente:

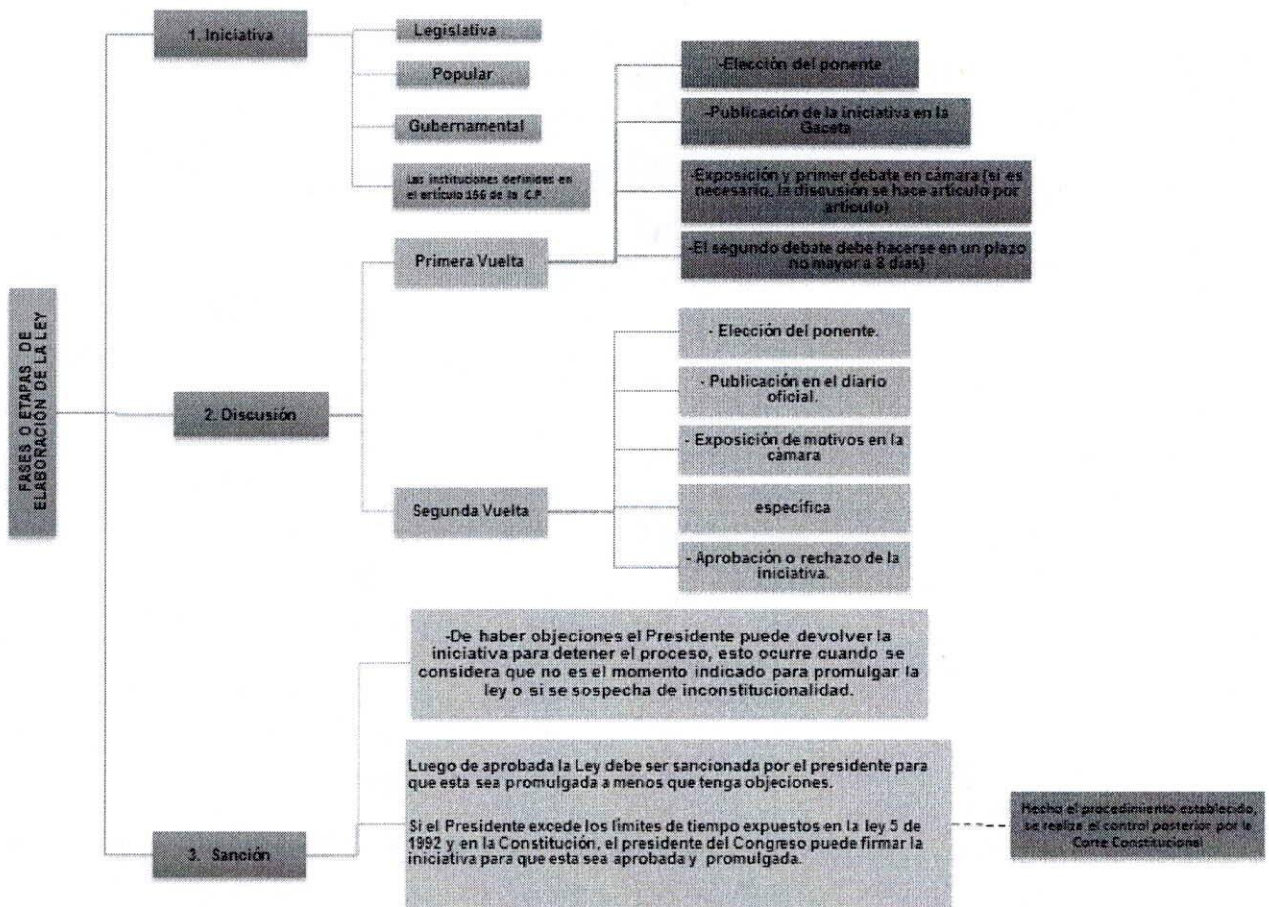
**ARTÍCULO 145°. ORDEN EN LA REDACCIÓN DEL PROYECTO.** *En la presentación de todo proyecto debe incluirse: título, encabezamiento, parte dispositiva y exposición de motivos. Sin este orden el Presidente devolverá el proyecto para su corrección.*

Posteriormente, la sección II de dicho capítulo, tiene que ver con los debates en las comisiones correspondientes, comprende desde el artículo 148 hasta el 168 y se refiere al proceso que todo proyecto debe tener para ser promulgado, en caso de su aprobación, como Ley. Es así que se explica el paso a paso del procedimiento consignado en la Constitución describiendo de forma específica a qué corresponde cada fase de la elaboración y aprobación de la ley, el texto de la LOCR<sup>17</sup> en esta sección, contempla la radicación del proyecto, la designación del ponente, la evaluación de la materia del proyecto y los casos en los que se pueden acumular varios proyectos

---

<sup>17</sup> La norma se presenta en la Ley Orgánica del Congreso de la República- LOCR, disponible en [http://pdba.georgetown.edu/Legislative/Colombia/ColCong\\_Reg.pdf](http://pdba.georgetown.edu/Legislative/Colombia/ColCong_Reg.pdf)

que traten la misma materia, de no haber avanzado en el trámite más allá del primer debate en el que el ponente explique los motivos del proyecto y responda los cuestionamientos que sobre el mismo surjan antes de comenzar a debatir artículo por artículo para su aprobación, el proyecto puede no ser aprobado en el debate por la cantidad de votos necesarios, entonces el ponente puede apelar ante la Cámara respectiva, ahora bien, si el proyecto es aprobado en el primer debate, se da vía libre a continuar con el proceso y demás debates correspondientes, en tal caso el artículo 168 aclara que el lapso entre debates “*debe ser no inferior a ocho(8) días*”. Dicho trámite se observa con mayor claridad en el gráfico siguiente.



Lo expuesto hace eco a la afirmación de Sierra Porto respecto a que el mediador entre el Estado y la Sociedad es el Congreso de la República, quien detenta la representación popular contemplada en la Carta Magna de 1991, nuestro Estado Social de Derecho necesita promulgar leyes para permitir el desarrollo de las relaciones sociales y así cumplir con los requisitos de orden y libertad que requieren las comunidades democráticas. Sin embargo, aunque la promulgación de las leyes es una necesidad inherente al avance social y cultural de una región, es de su trámite y posterior interpretación de lo que depende que no haya lugar a temas como oscuridad o inseguridades jurídicas que facilitan la confusión y la pérdida de confianza en el Estado y su legalidad.

Es desde allí que la Ley se comporta como un constructo ligado a la voluntad política del pueblo que debe ser construido con suficiente precisión y claridad para evitar interpretaciones aberrantes o puntos oscuros, en otras palabras, el surgimiento de la Técnica Legislativa, amarrada a todas las cuestiones hasta ahora mencionadas, es la garante para que la representación popular ejercida por El Congreso de la República adquiera el peso que necesita y se adapte a los cambios sociales que los tiempos modernos exigen a las sociedades en general.

Es así, que habiendo revisado la función del Congreso de la República y las diferentes fases por las que tiene que pasar una ley para ser aprobada, queda claro que sí existe un proceso definido y sustentado dentro de la norma constitucional que soporta la génesis de las leyes, lo que puede ser relacionado con un proceso de técnica legislativa.

Expuesto el presente capítulo, y con la claridad de que el Congreso de la República es representante de la voz popular, queda claro que lo que se busca con las leyes sancionadas es

suplir las necesidades expresadas por el pueblo en general, teniendo en cuenta sus impactos a corto, mediano y largo plazo, sin embargo para que dichos efectos sean reales, se deben revisar los procesos de interpretación legal existentes en el espectro legal colombiano.

## CAPÍTULO II

### SOBRE LA INTERPRETACIÓN DE LA LEY, UNA PERSPECTIVA JURISPRUDENCIAL

Vista la Ley como un concepto que ha evolucionado con el transcurrir del tiempo en la sociedad, es necesario comprender la importancia de la hermenéutica jurídica en la ciencia de la técnica legislativa. Este capítulo está desarrollado en función de la ley y su interpretación, teniendo en cuenta su historia general y como se ha utilizado en el ambiente colombiano, tomando como fuente principal lo expuesto en el Código Civil y algunas providencias de la Corte Constitucional.

#### 1. Antecedentes

Cesare Beccaria apuntó en la obra *De los delitos y las penas*, que “*sin leyes escritas no tomará jamás una sociedad forma fija de gobierno, en donde la fuerza sea un efecto del todo y no de las partes, y en donde las leyes, inalterables sin la general voluntad, no se corrompa pasando por el tropel de los intereses particulares.*” Pero incluso con las leyes escritas se corre el riesgo de atender más los beneficios particulares, de quienes estudian o interpretan la ley, que de los generales, toda vez que temas como oscuridad de la ley o inseguridad jurídica son derivados directos de una pobre técnica legislativa que permite vacíos e interpretaciones aberrantes<sup>18</sup> de lo que se considera puede ser el “*espíritu de la ley*”.

Julio González Puente recuerda que “*NAPOLEÓN era general de Artillería y una de las frases que se le atribuyen es ésta: «La ley debe ser clara, precisa y terminante; interpretarla es*

---

<sup>18</sup> Umberto Eco explica que la interpretación aberrante se da “*cuando un texto O ha sido escrito según un código C1 y se interpreta según un código C2 (...) Aquí nos ocupamos no de la identificación entre dos objetos, sino más bien de interpretaciones diferentes de un objeto individual.*”

*corromperla»*<sup>19</sup> Sin embargo, actualmente, se entiende que la interpretación de las leyes no es un tema meramente técnico, ni que corrompa el sentido de algún texto escrito como la ley, pues la interpretación es, según Diego López en la obra *Interpretación Constitucional*, “*de los problemas capitales de la cultura humana que tiene que ver, incluso, con la identidad personal y moral de individuos y grupos humanos. Su origen tiene que ver con una característica fundamental de la cultura: desde hace varios siglos, muchas comunidades humanas han escogido incorporar, en textos escritos, sus creencias y directivas normativas más importantes, bien sea religiosas o jurídicas*”<sup>20</sup>. De aquí que la labor de interpretación sea natural al ser humano en todos los estadios de su desarrollo físico, cognitivo, social y legal.

Es evidente que la escritura y la interpretación son inherentes a la actuación humana dentro de una sociedad y una cultura. La ley necesita ser explicada para que su aplicación abarque todo aquello que el legislador pretende incluir dentro de la norma. Ahora bien, ningún tipo de interpretación puede hacerse sin conocimiento previo de las intenciones y relaciones contextuales que envuelven a cualquier tipo de texto. La decodificación es vista desde la lupa de la hermenéutica para así garantizar que el sentido de A permanezca estable y único, esto es, que A no termine siendo B o viceversa.

En este punto, es urgente definir y explicar el ejercicio hermenéutico. Josefina Morella y Liual Moreno, en su artículo *La Hermenéutica: una actividad interpretativa* apuntan que “*Desde la antigüedad viene usándose este vocablo, Aristóteles (384 -382 a. de C.) lo utiliza en su obra Organon, escribió un Peri hermenais instrumento para el recto y seguro pensar, en el cual*

---

<sup>19</sup> Disponible en <http://www.elcorreogallego.es/opinion/firmas/ecg/la-ley-oscura/idEdicion-2014-01-31/idNoticia-850283/>

<sup>20</sup> López Medina, Diego Eduardo, *Interpretación Constitucional*, Editorial Unilibros, 2006

*discurría sobre el análisis de los juicios y las proposiciones, es decir, un estudio del discurso y es el autor de gran parte de la terminología que se utiliza en filosofía y que ha pasado al lenguaje: acto, potencia, materia, forma, sustancia. En tal sentido, la hermenéutica se instauró fundamentalmente en un arte (techné) de la interpretación tutelada.” Al lado de esta idea, se encuentra la concepción más general que apunta a que **hermeneuien** significa interpretar, esto es, explicar el sentido de una cosa.*

Este ejercicio interpretativo con el afán de explicar las cosas, Humberto Benavides indica que no es fácil lograr la correcta comprensión si no se tienen en cuenta las reglas y contextos de lo que se analiza. El ejercicio de la interpretación de las leyes, recibe el nombre de **Hermenéutica jurídica**, la cual, se ocupa de establecer principios claros dentro de la doctrina y la jurisprudencia para facilitar la labor del intérprete a la hora de analizar una ley<sup>21</sup>

Sobre la hermenéutica jurídica la Corte Constitucional en sentencia **C-820 de 2006** manifiesta lo siguiente:

*“(…) el propio sentido de interpretación jurídica ha sido discutido en la doctrina especializada porque, entre otras cosas, inmediatamente remite el debate de si interpretar una norma jurídica implica determinar el alcance de todos los textos legales o sólo los oscuros, lo cierto es que, en su sentido más obvio y elemental, interpretar es explicar, declarar, orientar algo, comprender las circunstancias, aprehender, entender los momentos de la vida social y atribuir un significado a un significado lingüístico. En fin, como lo advierte Gadamer y Husserl, la interpretación está directamente ligada con la*

---

<sup>21</sup> BENAVIDES, Humberto, 2010. *Hermenéutica y Lógica jurídica*, Disponible en línea en <http://wb.ucc.edu.co/hermeneuticaylogica juridicapc/files/2010/08/hermeneutica-juridical.pdf>

*comprensión y el lenguaje, de tal forma que, al referirnos a la hermenéutica jurídica, la entendemos como la actividad dirigida a encontrar la solución al conflicto o al problema jurídico que se somete a estudio del intérprete”* Es entonces a través de la hermenéutica jurídica que los jueces analizan los problemas, los someten a un estudio y toman sus decisiones para solucionar los conflictos.

Ahora bien, el creador de la técnica de hermenéutica jurídica, el alemán Friedrich Karl Von Savigny, sugería que para el ejercicio de la interpretación de las leyes debían tenerse en cuenta cuatro aspectos esenciales así:

- **Gramatical:** Este aspecto se relaciona con el lenguaje de la ley, es decir, centra su estudio en las palabras utilizadas por el legislador.
- **Lógico:** Revisa las formas en las que el pensamiento se divide para crear relaciones lógicas.
- **Histórico:** Se hace un acercamiento al momento histórico en el que la ley fue formulada y sancionada, haciendo énfasis en el momento que obligo a su creación, así como los efectos de la ley desde el momento de su aprobación.
- **Sistemático:** Relacionado con la actuación de las diferentes fuentes del derecho o instituciones integradas en el proceso.

En consecuencia, la interpretación de las leyes no va a ser abarcada desde un punto de vista literal, es decir, la ley no se analiza exclusivamente con el significado de las palabras sino que además debe ser vista como un todo integrado a un contexto que la origina, a una secuencia lógica y a los cambios sociales que la misma genera o espera generar, lo que permite que la

oscuridad de las leyes sea explicada, supuestamente, de manera más cercana a la que haya sido la intención del legislador o ponente del proyecto.

La hermenéutica jurídica está reglamentada desde la normatividad vigente, establecido en el Código Civil colombiano como se explica a continuación.

## **2. Interpretación de las leyes en Colombia**

El Código Civil, dedica sus primeros artículos a definir el concepto de ley en Colombia, pero además se expresa en relación con la interpretación de la misma y el proceso que debe existir con miras a eliminar los pasajes oscuros de una norma cualquiera, exponiendo en el capítulo IV del título preliminar lo siguiente en cuanto a los tipos de interpretación:

- **Interpretación auténtica**, artículo 25 *“la interpretación que se hace para fijar el sentido de una ley oscura, de una manera general, corresponde al legislador”*;
- **Interpretación doctrinal**, artículo 26 *“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 particulares. Las reglas que se fijan en los artículos siguientes deben servir para la interpretación por vía de doctrina ”*.
- **Interpretación gramatical**, artículo 27 *“cuando el sentido de la ley sea claro, no se desatenderá a su tenor literal a pretexto de consultar su espíritu. Pero bien se puede, para interpretar una expresión oscura de la ley, recurrir a su intención o espíritu, claramente manifestada en ella misma o en la historia fidedigna de su establecimiento.”*

- **Sentido corriente de las palabras**, artículo 28 *“Las palabras de la ley se entenderán en su sentido natural y obvio, según el uso general de las mismas palabras; pero cuando el legislador las haya definido expresamente para ciertas materias, se le dará en éstas su significado legal.”*
- **Sentido técnico de las palabras**, artículo 29 *“Las palabras técnicas de toda ciencia o arte se tomarán en el sentido que les den los que profesan la misma ciencia o arte; a menos que aparezca claramente que se han tomado en sentido diverso.”*
- **Interpretación sistemática**, artículo 30 *“El contexto de la ley servirá para ilustrar el sentido de cada una de sus partes, de manera que haya entre todas ellas la debida correspondencia y armonía. Los pasajes oscuros de una ley pueden ser ilustrados por medio de otras leyes, particularmente si versan sobre el mismo asunto.”*
- **Interpretación extensiva**, artículo 31 *“Lo favorable u odioso de una disposición no se tomará en cuenta para ampliar o restringir su interpretación. La extensión que deba darse a toda ley se determinará por su genuino sentido, y según las reglas de interpretación precedente.”*
- **Interpretación por equidad**, artículo 32 *“En los casos que no pudieren aplicarse las reglas de interpretación anteriores, se interpretarán los pasajes oscuros o contradictorios del modo que más conforme parezca al espíritu general de la legislación y a la equidad natural.”*

Los artículos anteriores, como se ve, buscan que la interpretación de las leyes en Colombia elimine los vacíos o la falta de precisión al definir la materia de la ley o su aplicación en casos específicos. Es así que el Código Civil en su **“Artículo 14º, LEYES INTERPRETATIVAS. Las**

leyes que se limitan a declarar el sentido de otras leyes, se entenderán incorporadas en éstas, pero no afectarán de manera alguna los efectos de las sentencias ejecutoriadas en el tiempo intermedio.” Este artículo llama la atención, porque trata el tema de la interpretación de la ley, entre otras, para no corromper el espíritu con el que la norma fue creada, sino que también genera conciencia de la necesidad que surge de crear una ley “complementaria” para perfeccionar la ya creada, debido a la oscuridad de la misma.

De esta manera, si una ley debe ser interpretada para que su sentido sea claro, preciso y aplicable en relación a los intereses generales del pueblo, el mismo proceso debe existir para entender el sentido de la ley interpretativa, pues esta no debe cambiar el sentido de la norma que busca aclarar, ya que en caso tal que la transforme, esta será entendida como una ley diferente que modifica o deroga a la anterior. Al respecto la sentencia **C-301 de 1993** de la Corte Constitucional indica que

*“La ley interpretativa pone de presente una específica manifestación de voluntad normativa que no clausura el proceso normal de interpretación jurídica, pues, a su vez, ella no escapa a ser objeto de interpretación. Justamente el carácter retroactivo de la ley interpretativa –que permite que se entienda incorporada a la ley interpretada- depende de su naturaleza declarativa, la cual puede deducirse de la coincidencia material y lógica de las dos normas. Si, en cambio, la ley interpretativa es innovativa, no susceptible de ser incluida razonablemente en ninguna de las lecturas posibles de la ley precedente será en todo caso válida y regirá a partir de su sanción y podrá reformar o derogar otras leyes y materias, entre ellas la presuntamente interpretada, pero no podrá tener efecto retroactivo. La interpretación legal debe ser entendida en sentido sustancial y de no*

*demostrase ella genuina no podrá asignársele efectos retroactivos, lo que no obsta para retener válida la ley y su contenido innovativo o extintivo del ordenamiento aunque con efecto solo futuro, pues si bien puede estar ausente la interpretación, materialmente ella ha podido derivar en una reforma o derogación de las leyes, ámbitos éstos no ajenos al Congreso. La autonomía que la Corte reconoce a la interpretación legal o judicial tiene como límite la arbitrariedad y la irracionalidad de sus respectivos resultados.”*

Tal ejercicio interpretativo contemplado en el Código Civil y en esta sentencia de la Corte, debe generar interpretaciones claras de la ley, pues en el evento de no esclarecer todos los pasajes oscuros de las mismas, se crean nuevas interpretaciones y con estas, nuevas leyes interpretativas o anotaciones a la ley original generando un espacio de inseguridad jurídica, resultando en falta de confianza en el sistema legislativo y en un amplio margen de incertidumbre al no comprender qué norma es válida y cómo debe ser aplicada por la sociedad en general. Al respecto, la Corte Constitucional, declara en la **Sentencia C-250 de 2012** lo siguiente:

*“La seguridad jurídica no es un principio que pueda esgrimirse autónomamente, sino que se predica de algo. Así, la seguridad jurídica no puede invocarse de manera autónoma para desconocer la jerarquía normativa, en particular frente a la garantía de la efectividad de los derechos constitucionales y humanos de las personas”*

Es entonces la seguridad jurídica un principio derivado de dos elementos fundamentales, el primero es la claridad con que la ley se ha generado, esto es, el lenguaje y formato con el que se presenta para la sanción, aprobación y aplicación y el segundo la correcta interpretación de la

norma a la luz de los principios de jerarquía ya revisados en el capítulo anterior y la garantía de responder a la Constitución Política de Colombia.

La aplicación de la ley depende de la interpretación de la misma, atendiendo a la generación de una seguridad jurídica sostenida por la ausencia de oscuridad en las leyes. Sin embargo, Juan Pablo Galeano Rey explica en su obra *Manual de técnica legislativa colombiana*, “*las normas sean inteligibles y accesibles para todos sus destinatarios, por lo que en su redacción y elaboración se deben observar las formas que permitan expresar de una manera eficaz los preceptos jurídicos que contienen. Para ello deben tenerse en cuenta diversos aspectos de técnica normativa, entre los que se destacan la estructura y presentación uniforme de las normas, el lenguaje y la redacción de las mismas*”<sup>22</sup> De lo anterior cualquier ley que sea expedida por el cuerpo legislativo colombiano debe contar con una técnica legislativa eficiente, mejorando así el proceso de producción de las leyes, y por la misma vía, facilitando la comprensión del significado y el alcance de las disposiciones acusadas.

---

<sup>22</sup> GALEANO REY, Juan Pablo. *Manual de técnica legislativa colombiana*. 2012.

## CAPÍTULO III

### **SOBRE LA EFICIENCIA DE LA TÉCNICA LEGISLATIVA EN COLOMBIA**

Un país próspero, es un país fundamentado en la ley y ésta depende en buena parte de su redacción. El escribir las leyes para el hombre no es un tema nuevo, por el contrario, posee una vasta experiencia como se ha mostrado en el desarrollo de este escrito, esto permite dar cuenta que existe un problema al redactar las normas y dar a entender en forma clara y precisa lo que se quiere.

Es en razón de lo anterior, que la técnica legislativa es considerada como un concepto nuevo, es una disciplina que facilita la creación de las normas para su debida comprensión, cumplimiento y de ser necesario, el correcto juzgamiento por el operador judicial. Es necesario entonces, mostrar la perspectiva de otros países como España o México, para concluir en la manera como se aplica la técnica legislativa en Colombia.

#### **1. Antecedentes**

De acuerdo con la ley y sus etapas de elaboración, ya se ha dicho que su aplicación depende del ejercicio hermenéutico y articulando al contenido de este escrito podemos decir: el legislativo cumple su función al expedir reglas que expresen su mensaje de manera legible y clara, facilitando la comprensión por cualquiera de los actores que tengan contacto con el texto de la misma, de esta manera se evitan discusiones de interpretación de la norma, en las que para dar fin intervienen los Jueces a través de su jurisprudencia. En razón de lo anterior, modernizar al Congreso de la República y su labor legislativa es hacer uso y aplicación de la técnica legislativa necesaria para la correcta elaboración e interpretación de la Ley en Colombia.

De manera general, la Técnica Legislativa está sustentada en la necesidad de optimizar la labor del aparato legislativo, esto es, crear y revisar los procesos existentes para la creación de las leyes. Manuel Atienza establece una diferenciación entre el concepto de “ciencia” legislativa y el de técnica legislativa, asumiendo eso sí, que entre las dos se complementan. Para él, el objeto de estudio de la “ciencia” de la legislación es necesariamente la ley. Al respecto afirma que *“mientras que la dogmática jurídica parte de una ley establecida para abordar problemas conectados con la interpretación y aplicación, la ciencia de la legislación se ocupa del proceso o actividad cuyo resultado es la producción de normas jurídicas...”*<sup>23</sup>.

Para obtener el resultado, esta ‘ciencia’ se divide en: 1. La Teoría de la Legislación que se encarga de realizar un estudio juicioso de la ley teniendo en cuenta las necesidades sociales. 2. La Técnica Legislativa que tiene en cuenta las peculiaridades del lenguaje jurídico, entre otras, buscando optimizar la producción de las normas provenientes del órgano legislativo, esta forma de estudio está dirigida a los políticos miembros del legislativo, altos órganos de la administración y a los funcionarios encargados de la redacción o la asesoría de las normas.

Para optimizar la producción futura de las leyes, se exige conocer los cuatro tipos de actores interesados para la construcción de la norma, definidos por Atienza, los cuales se relacionan a continuación:

- Edictores: Son quienes redactan el texto de la ley.
- Destinatarios: a quienes va dirigida la ley.
- Sistema jurídico: quienes aplican e interpretan la ley.

---

<sup>23</sup> ATIENZA, Manuel. Contribución a una teoría de la Legislación. 1997. Editorial Civitas S.A.

- Fines y valores: consecuencias políticas, sociales y en general que se esperan obtener de la ley.

Cada uno de estos actores ocupa un lugar de importancia para el proceso de producción de leyes, ya que con estos sujetos o categorías actantes entran a jugar posteriormente los cinco niveles de racionalidad legislativa, que tienen que ver con la relación de diversas corrientes como la lingüística o la sociología, buscando que la producción de las mismas tengan en cuenta el impacto jurídico y social que esta causaría luego de ser aprobada, en razón de esto, se relacionan a continuación los cinco niveles de racionalidad legislativa planteados por Atienza:

- **R1 - Racionalidad comunicativa o lingüística:** Este nivel de racionalidad tiene que ver con la forma en la que la ley está escrita. Esto está relacionado con el tipo de lenguaje utilizado y con el mensaje que se entrega, es decir que una ley debe ser muy clara para quien la vaya a aplicar y para quien vaya dirigida en general.
- **R2 - Racionalidad jurídica:** Este nivel de racionalidad tiene que ver con la pertinencia de la ley, donde se estudian los niveles formales de la misma y debe tenerse en cuenta que una ley no puede ir en contravía de otras leyes previamente aceptadas y que esta pueda ser adecuada y encajada perfectamente en el plano jurídico ya existente.
- **R3 - Racionalidad pragmática:** Este nivel de racionalidad se relaciona con el nivel previo y exige que en la aplicación de la ley no existan contradicciones ni baches que entren en conflicto con el sistema jurídico o social.
- **R4 - Racionalidad teleológica:** En este nivel de racionalidad, deben tenerse en cuenta los fines sociales de la ley y que tipo de cambios se espera conseguir en la comunidad, este

nivel es muy importante dado que una ley debe buscar mejorar las condiciones nacionales en términos sociales.

- **R5 - Racionalidad ética:** Este nivel de racionalidad está definido por la pertinencia de la ley y por los intereses del ponente de la ley o del edictor, esto es, que esos intereses no sean solamente personales y que sí tengan una aplicación general.

Los niveles de racionalidad explicados están relacionados en forma consecutiva para el correcto funcionamiento del proceso legislativo que en palabras de Atienza es también “*un proceso de decisión*” en el que deben tenerse en cuenta tres fases. De manera fundamental, la primera de ellas es la fase prelegislativa que tiene que ver con las situaciones jurídicas y sociales que inspiran la necesidad de formalizar una ley; la segunda fase que es la legislativa habla del proceso para aprobar una norma jurídica que va a tener que pasar necesariamente por los cinco niveles de racionalidad; y la tercera fase que es la postlegislativa que se centra en el impacto de la ley luego de su aprobación. Además, en palabras de Atienza “... *parece que la noción de racionalidad debería constituir el eje en torno al cual articular la diversidad de los saberes y prácticas jurídicas*”

Sin embargo, pese a lo dicho hasta ahora sobre la técnica legislativa, el análisis lingüístico de la norma permanece en deuda a la hora de generar las leyes, según Mora-Donnatto, “*esto parece deberse al hecho de que en esta labor no se ha contado con la colaboración de expertos en materia lingüística; en principio porque parece evidente que la lengua es un conocimiento que todos los hablantes tienen, por lo que se presume innecesaria la participación de los expertos*”<sup>24</sup>

---

<sup>24</sup> MORA-DONATTO, Cecilia; SÁNCHEZ GÓMEZ, Elia. Teoría de la legislación y técnica legislativa (una forma nueva de entender y ejercer la función legislativa). 2012. Comisión

lo que genera indudablemente un problema de método en cuanto a la redacción de la norma, pues hasta ahora lo máximo que se ha logrado es la generación de *Manuales de Técnica Legislativa* en donde se especifica que la norma debe ser lo suficientemente clara como para evitar ambigüedades, vacíos normativos o partes oscuras de la ley y que en razón de eso, los enunciados deben ser cortos y precisos.

Estas recomendaciones son necesarias para mejorar la génesis, pero son insuficientes, según Mora-Donnatto “*la normatividad gramatical, lo mismo que la jurídica, tiene objetivos y es necesario conocerlos para entender de qué manera operan; por lo que resulta poco útil transcribir reglas sin una clara explicación de a qué corresponde cada una de ellas*”<sup>25</sup> lo que hace evidente la necesidad de generar un intercambio de saberes entre expertos en lingüística, en jurisprudencia y otros espacios del conocimiento como la sociología o la filosofía, toda vez que lo que se busca es elevar la calidad de la ley , sin que esta pierda sus cualidades fundamentales como la de ser general y no particular entre otras.

El interés por la técnica legislativa y la consecuente calidad en la producción de las leyes es una inquietud que ha surgido en varios países y México es uno de los interesados en mejorar los procesos legislativos, pues se asume que el mejoramiento en la producción de las leyes, trae consigo el mejoramiento de las condiciones sociales de una nación. Al respecto, Miguel Carbonell y Susana Thalía Pedroza en la obra *Elementos de técnica legislativa*, aseguran que “*las leyes de un país necesariamente reflejan las estructuras económicas del mismo, la cultura,*

*etcétera*<sup>26</sup> y resaltan la inclusión de la técnica legislativa como parte del programa de Derecho en Universidades de países como España, Alemania, Francia, Italia, entre otros.

Carbonell también afirma que para que las leyes cumplan con los objetivos de ser claras, precisas y mejoren la cultura atendiendo a las necesidades de la sociedad, “*el legislador tiene la obligación de mejorar y readaptar las leyes, puesto que éstas deben someterse a las exigencias de adecuación, necesidad, proporcionalidad, claridad y exigibilidad*” razón por la cual el autor desarrolla ciertos lineamientos que deben ser tenidos en cuenta en la elaboración de los proyectos de ley, los cuales se relacionan a continuación:

- a) **Iniciativa:** La iniciativa es el documento con el que se presenta una ley ante el Congreso para su análisis, debate y eventual aprobación. Además de tener que cumplir con los requisitos exigidos por la ley, debe contar con tres elementos fundamentales como: *La exposición de motivos; El texto del cuerpo normativo propuesto, es decir, la parte normativa; Las normas transitorias.*
- b) **Exposición de motivos:** Parte preliminar de la ley, reglamento o decreto en donde se explican las razones que llevan al legislador a crear, modificar, derogar, adicionar o reformar una ley, esto es, la intención del autor. La exposición de motivos debe estar conformada por: *el nombre de la cámara destinataria o de origen; el fundamento constitucional, legal y reglamentario del derecho para iniciar las leyes o decretos; una introducción en la que se exprese de manera amplia lo que se pretende realizar; antecedentes de la ley; hacer una breve*

---

<sup>26</sup> CARBONELL, Miguel; PEDROZA de la LLAVE, Susana Thalía. Elementos de técnica legislativa. 2000. Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Jurídicas.

*referencia a la jurisprudencia sobre la ley que se pretende crear; la explicación de la ley para despejar posibles dudas; una síntesis en la que se exponga la viabilidad de la ley y su impacto en la vida cotidiana; el cuerpo de la ley como se pretende que sea aprobado; las normas transitorias<sup>27</sup>*

- c) Estructura de la parte normativa:** Esta parte es el esqueleto general de la norma, es decir en la que se ubica el contenido y los artículos de la ley. Es fundamental que como parte de la estructura, la ley tenga título, números de capítulo y anotaciones pertinentes, es en esta parte en la que el legislador debe dividir o fragmentar su texto en las partes que considere necesarias para facilitar la comprensión de lo que ha escrito y no haya lugar a ambigüedades.

Esta relación general de la Técnica Legislativa, es el abrebocas para lograr un nuevo paradigma en cuanto a creación de normas se refiere, diferentes países contemplan esta técnica como parte fundamental y necesaria de su funcionamiento legislativo, crean normas que buscan tecnificar a sus parlamentos y evitar los problemas de oscuridad en la ley o de inseguridad jurídica derivados de ambigüedades o imprecisiones dentro del cuerpo mismo de las leyes. Colombia también se ha interesado por integrar la técnica legislativa a sus funciones, con el fin de garantizar el avance cultural, político y económico de la nación.

## **2. La Técnica Legislativa en Colombia.**

Como ya se ha dicho en las líneas anteriores, el Congreso de la República tiene como función principal la de legislar, es decir, que crea, modifica, o deroga las leyes, cumpliendo con los

---

<sup>27</sup> Carbonell, Miguel; Pedroza de la Llave, Susana Thalía, *elementos de técnica legislativa*, Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2000.

mandatos constitucionales y normativos que regulan el proceso legislativo. Al respecto, Viviana Díaz Perilla en su artículo *Calidad de Ley, técnica legislativa y eficiencia administrativa*, comenta que durante los años setenta con el surgimiento de la llamada *Legística* se buscaba tecnificar el proceso de la producción de leyes, centrándose en “*establecer las mejores modalidades posibles para la concepción, elaboración, redacción, edición y aplicación de las normas del derecho*” dicho de otra manera, desde la década de los setenta el interés general de los legisladores en diferentes partes del globo dio nacimiento a lo que hoy se conoce como técnica legislativa.

La normatividad colombiana ha buscado tecnificar sus procesos para alcanzar un margen de eficacia con las normas a través de técnicas normativas que en términos prácticos se adicionan a la regulación existente como un intento de unificación de conceptos y procesos en la elaboración de las leyes al interior del país. Dicho afán de tecnificación en los procesos dio origen a que en el año 2007 se aprobara la ley 1147 *por la cual se adiciona la Ley 5ª de 1992 y se crean la Comisión Especial de Modernización y las Unidades Coordinadoras de Asistencia Técnica Legislativa y Atención Ciudadana del Congreso de la República*.

Con la ley 1147 del 2007, se busca tecnificar los procesos del Congreso de la Republica, para que se pueda responder a las exigencias de la democracia de la mejor manera, por tal razón, dentro del cuerpo de esta ley, el punto, quizás, más notable es el relacionado con la creación de la Unidad Coordinadora de Asistencia Técnica Legislativa-UATL, esta unidad es regulada y explicada con funciones y cargos necesarios para lograr el objetivo planteado. Dentro del reglamento contemplado en la ley, se informa que la Cámara Legislativa elige a cuatro Senadores de la Republica y a cuatro Representantes a la Cámara para integrar la **Comisión de**

**Modernización del Congreso**, posteriormente, en el artículo 5° y 6° se enumeran las funciones y objetivos de dicha comisión (Ver Anexo 1)

Se entiende, que la Unidad Coordinadora de Asistencia Técnica Legislativa-UATL debe fortalecer los Proyectos de ley entregados por el órgano legislativo, para que la estructura del documento cumpla con los requisitos de claridad que el mundo moderno exige, usando la contextualización de la ley y el debate basado en los análisis de la comunidad académica, el objetivo de un proyecto de ley deberá ser muy claro para el Congreso y en caso de ser sancionado, debe ser igual de entendible para el conjunto compacto de la sociedad colombiana. Sin embargo, aunque la ley 1147 continúa en su texto con las personas que integran la UATL y sus cargos, la falta de explicación de los procesos a realizar para lograr calidad en las tareas legislativas es evidente, pues si bien se nombra la calidad dentro de las funciones de la unidad, no se dice nada sobre el cómo lograr la calidad en vías a la modernización.

En razón de lo anterior, en el año 2010 se dió un decreto presidencial con las pautas necesarias para aplicar una técnica legislativa en Colombia, este Decreto 1345 de 2010 considera que *“para facilitar la elaboración y revisión de los decretos y resoluciones antes de su expedición, es necesario **adoptar directrices de técnica legislativa** que faciliten la labor de los servidores públicos encargados de esas funciones; Que se deben establecer reglas y tipologías documentales para garantizar la uniformidad, continuidad y adecuada presentación de los decretos y resoluciones; Que es igualmente necesario dejar constancia de los antecedentes que justifican la expedición de decretos y resoluciones, y asegurar su conservación, recuperación y*

archivo; *Que para todos estos efectos se ha consultado a la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado*”<sup>28</sup>

Sin embargo, al revisar el **Artículo 3** afirma que el ámbito de la aplicación, se reduce a “*los ministerios y departamentos administrativos que en razón de sus funciones deben preparar proyectos de decreto y resolución para la firma del Presidente de la República*” lo que muestra que este decreto reduce su aplicación solo a algunos de los actores que tienen facultades legislativas dentro del cuerpo legal colombiano. En la continuación del decreto se observa el interés por eliminar la inseguridad jurídica y el deseo de unificar los procesos utilizando, por ejemplo, un lenguaje directo y sin ambigüedades (Ver Anexo dos)

Todo el cuerpo de este decreto se encuentra además sustentado en un *Manual para la elaboración de textos normativos- proyectos de Decreto y Resolución* que a manera de anexo acompaña el texto final del documento sancionado. Este manual está dividido en 6 capítulos que constituyen una guía para todos aquellos que por función de su cargo deban elaborar proyectos **de decreto y resolución.**

Grosso modo, los capítulos del manual están divididos de la siguiente manera:

- 1. Capítulo 1:** Expresa que todas las directrices de técnica legislativa contempladas en el manual, buscan optimizar el proceso de generación de las leyes, para evitar problemas de inseguridad jurídica o de oscuridad en las leyes cerrando la posibilidad a la proliferación de nuevas normas.

---

<sup>28</sup> Decreto 1345 de 2010 (abril 23), disponible en línea en <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=39371>

2. **Capítulo 2:** Tiene que ver con la *Etapa previa* del proceso de elaboración del proyecto dividida en varias fases conectadas entre sí. Las fases son:
- a) **Planeación:** La explicación de la norma debe tener un método y no ser *“simplemente el acto material de llenar una hoja de papel con unas palabras escogidas al azar (Ver Anexo 3)*
  - b) **Definiciones previas:** En esta fase se debe explicar el para qué de la norma y a quién se aplica, razón por la cual el lenguaje utilizado debe ser adecuado a las necesidades del destinatario de la norma.
  - c) **Estudios de impacto:** Por medio de una investigación precisa se definen los impacto jurídicos, sociales, presupuestales que se esperan obtener con la norma, así como su relación con la Constitución Política y otras normas ya existentes.
  - d) **Verificación y memoria justificativa:** El jefe de la oficina jurídica o del organismo encargado del proyecto, verifica que las fases anteriores se cumplan y autoriza que se comience la redacción de la norma.
3. **Capítulo 3:** Como ya se ha generado un mapa general de lo que se pretende con la norma y lo que esta debe contener, se comienza el proceso de redacción que debe contener una estructura mínima para que el contenido final sea presentado de forma idónea. Es decir, todo proyecto debe contener la siguiente estructura normativa: Encabezado; epígrafe; competencia-atribuciones constitucionales o facultades legales; parte considerativa o motiva; parte dispositiva y anexos. Además de esta estructura, se plantea un manual de estilo que exige que las normas *“1. Deben elaborarse en letra Arial 12 e imprimirse en papel blanco tamaño oficio. Tienen definidos los siguientes márgenes: Superior, 3 cm; inferior,*



3 cm; lateral derecho, 2 cm y lateral izquierdo, 3 cm. 2. Deben tener impresos el Escudo de la República de Colombia y el nombre del Ministerio o Departamento Administrativo de origen. 3. En el caso de decretos y de resoluciones debe utilizarse un marco que delimite su contenido. 4. El texto del documento debe distribuirse en forma tal que haga compatibles su óptima presentación y el ahorro de espacio y papel, con su manejo, distribución y archivo. 5. Cuando el proyecto de decreto o resolución conste de varias hojas, estas deberán numerarse bajo el formato página "x de y", y en el encabezamiento de cada una de ellas deberá transcribirse el epígrafe en su totalidad. 6. La hoja final del documento, en la cual vaya la firma del Presidente de la República no podrá ir en blanco y deberá contener una parte sustancial del articulado, además de ir acompañada de la firma de por lo menos un Ministro o Director de Departamento Administrativo. Cuando sean varios Ministros quienes suscriben el acto, se tendrá en cuenta la precedencia establecida en la Ley 790 de 2002. 7. Cuando el proyecto vaya a ser suscrito por un empleado público encargado de las funciones del despacho de un Ministro o Director de Departamento Administrativo, por ausencia temporal o definitiva del titular, deberá expresarse la denominación del cargo del cual es titular, seguida del encargo de las funciones del cargo bajo el cual actúa por encargo." Como ya se ha dicho, el texto de la norma debe ser redactado de forma clara, sencilla, precisa y concisa, conservando eso sí las normas básicas de coherencia y cohesión, permitiendo que el texto maneje el mismo lenguaje de principio a fin y no haya espacio a ambigüedades facilitando además la labor de **interpretación** de la norma, razón por la cual se recomienda que la explicación de

cada parte de la norma se haga por medio de diferentes artículos igualmente cortos y precisos.

4. **Capítulo 4:** Este capítulo habla sobre las etapas de publicidad, revisión y consulta de la norma.
5. **Capítulo 5:** Se aclara lo pertinente a la etapa de expedición en donde se trabaja bajo el supuesto que *“La publicidad no sólo es principio rector del Estado Social de Derecho, sino de la función administrativa, el cual permite a las personas el conocimiento de los actos de los órganos y autoridades estatales.”*
6. **Capítulo 6:** Los antecedentes de la norma deben guardarse de forma ordenada por cada entidad encargada para facilitar la consulta de la información al ciudadano o para revisar la fuente de las decisiones tomadas.

Con lo visto hasta ahora, ha quedado sustentado que en Colombia existe el afán de trabajar bajo la guía de la técnica legislativa, razón por la cual la ley 5 de 1992 regula la función del órgano legislativo al que se adjuntó la Unidad de Asistencia Técnica Legislativa-UATL con la ley 1147 del 2007. Sin embargo, las funciones creadas para la integración de la técnica a los procesos de tecnificación, modernización y eficacia de la ley carecían de una guía precisa, razón por la cual surgió el decreto 1345 de 2010 acompañado por un manual de técnica legislativa que según el texto se aplica a la rama ejecutiva dejando como gran interrogante si se aplica de la misma manera en el Congreso de la República.

Lo que sí es claro es que con la utilización de un manual que homogeniza la estructura y lenguaje de los proyectos de ley o de decreto, se busca eliminar la sensación de inseguridad jurídica de la que ya se ha hablado, al mismo tiempo que elimina los pasajes oscuros para los proyectos

venideros. En razón de esto, la ley, como objeto de estudio y como norma que regula el crecimiento de los actores dentro de la nación, la interpretación de la misma y la utilización de la técnica legislativa deben ser elementos necesarios para el avance político y social en un país como Colombia.

En otras palabras, lo que se necesita es que la ley tenga la virtud de la suficiente claridad, tal que su interpretación, conforme lo hemos analizado en este trabajo, produzca los efectos que el legislador siempre ha pretendido, pues de lo contrario, esos vacíos en la interpretación se convierten en el sustento ideal para que la Corte Constitucional termine “legislando” en determinados aspectos, y como analizamos, esas falencias surgen desde la misma proposición de la norma o en defectos formales que se presentan durante los pasos que se deben cumplir.

Esto no ocurriría si las fases de elaboración de la ley fueran desarrolladas a la luz de una técnica legislativa en constante cambio, de acuerdo a las necesidades sociales y legales del país y el mundo como conjunto. Por otra parte, si la técnica legislativa toma la relevancia que debe tener, el destinatario de la ley podría entender cuál es el sentido de la misma, sin necesidad de acudir a revisar otras normas explicativas o la voz de otros intérpretes que pueden tergiversar el mensaje de la norma, generando correcciones a los procesos y confusiones dentro del proceso general de creación, interpretación y aplicación de las leyes.

Para demostrar que la norma muchas veces trae consigo vacíos y que producen inseguridad jurídica conforme lo desarrollamos en este trabajo, traemos a manera de ejemplo el numeral 1 del Artículo 48° de la Ley 734 de 2002, que dice: “Realizar objetivamente una descripción típica consagrada en la ley como delito sancionable a título de dolo, cuando se cometa en razón, con

ocasión o como consecuencia de la función o cargo, o abusando del mismo” este numeral no está claro es impreciso y puede causar una inseguridad jurídica, pues téngase en cuenta que el operador disciplinario solamente está facultado para proferir fallo de carácter administrativo, y en el artículo en cita vemos como establece como conducta gravísima la comisión de un delito doloso, entonces nos preguntamos, ¿acaso el operador disciplinario tiene la facultad de decidir si una conducta es constitutiva de delito?, ¿no corresponde al juez penal determinar luego de un proceso si se está en presencia de un delito e imponer la condena acompañada de la una sanción como la interdicción de derechos y funciones públicas?. Estos interrogantes son los que entran a ser resueltos con la interpretación de la norma, pero por la falta de claridad y con los interrogantes que se proponen se derivan diferentes formas de entender la ley y es precisamente lo que ocasiona la inseguridad jurídica.

## CONCLUSIONES

Como ya se ha dicho, la ley es un mandato que además de permitir o prohibir lo que se puede o se debe hacer, es también la que en función de las necesidades de la mayoría, organiza y regula las relaciones sociales, económicas y culturales de la nación. Alrededor de la concepción de ley se han manifestado pensadores como Aristóteles, Beccaria, Santo Tomás o J. J. Rousseau, asumiéndola como un resultado de la razón que escapa a los beneficios particulares para lograr el bien mayor.

Las naciones se fundamentan sobre la base fuerte de sus leyes, sin embargo, la tradicional forma utilizada en la redacción, genera dentro de su corpus normativo ambigüedades o vacíos que a la larga terminan llenando a la ley de oscuridad, trayendo consigo la percepción de inseguridad jurídica y por otra parte dificulta la labor hermenéutica de quien deba interpretar la ley. Debido a este tipo de problemas, es necesario crear nuevas leyes que diluciden los puntos oscuros generando el nacimiento de un gran ramillete de normas generales que frecuentemente son analizadas sin tener en cuenta el espíritu de la norma, esto es, la intención que tenía el legislador al plantear la necesidad de la ley.

Para mitigar los daños colaterales de interpretaciones aberrantes, el Código Civil colombiano dentro de sus primeros títulos recoge unos artículos en los que el proceso de interpretación de la ley debe ser fundamentado, atendiendo temas como el tipo de lenguaje o las palabras utilizadas, el contexto social y las exposiciones de motivos del proyecto, entre otras. Se explica entonces que la labor hermenéutica debe ser consciente y precisa para evitar malas aplicaciones o en casos precisos extralimitar las funciones de órganos como la Corte Constitucional que debe abandonar

sus labores interpretativas para legislar o dictar normas, hecho que le corresponde al Congreso de la República y no a esta institución.

Con todo esto, en Colombia y en otras partes del globo, se ha adoptado la técnica legislativa como una solución para alcanzar un margen de calidad y eficiencia en la producción, interpretación y aplicación de las leyes. Por tal razón, se adicionó a la Ley Orgánica del Congreso de la República-LOCR la ley 1147 de 2007 reglamentando la creación y funciones de la Unidad de Asistencia Técnica Legislativa con la que se busca apoyar los procesos legislativos, asegurando la inclusión de diversos sectores para la formulación de iniciativas. Además de eso, se sancionó en 2010 el Decreto 1345 buscando unificar conceptos y utilizar el manual de técnica legislativa presentado en el texto mismo del decreto.

Así las cosas, los proyectos del Congreso de la República se apoyan necesaria y directamente con la adopción de la técnica legislativa, la cual ubica a la ley como un objeto de estudio que resulta en el avance legal colombiano. Esto quiere decir que tanto el tratamiento de la ley como su interpretación y génesis deben ser evaluados constantemente para acercarse cada vez más al nivel de calidad esperado, eliminando de manera definitiva la proliferación de normas que generan desconfianza al ciudadano respecto del Estado.

La legislación actual comienza a especializarse en asuntos sensibles como el de la Técnica Legislativa y la interpretación de las leyes y de esta manera se asegura que todos los actores de la sociedad comprendan de que se habla cuando de normas se trata. El avance legal en Colombia es un proceso que integra cada nivel de la sociedad, teniendo en cuenta que quien crea la ley también está sujeta a ella y a su mandato.

Con el fin de evitar a toda costa los vicios de procedimiento en los que el Congreso incurre al aplicar procedimientos que contradicen la Constitución. Darío Martínez Betancourt, Senador de la República afirma que *"Una de las fallas funestas de las mayorías intermitentes del Congreso al tramitar las leyes consiste en incurrir con demasiada frecuencia en vicios de procedimiento, incumpliendo los elegidos una de las obligaciones propias de su investidura."* lo que muestra la necesidad de fortalecer procesos en los que el control sea efectivo y preciso en cada uno de los procesos del órgano legislativo.

Este cambio cultural al interior del Congreso tiene como consecuencia directa una homogenización de procesos, que desembocan en que la percepción de confiabilidad y seguridad jurídica sea positiva logrando así que de la mano de la UATL y un manual de técnica legislativa que se actualice constantemente, se comiencen a generar procesos de calidad y avance legal y sostenible con repercusiones positivas para la sociedad colombiana en su conjunto.

Ahora bien, es la técnica legislativa un ejercicio que busca la optimización de un proceso, este ha de ser medible en todo momento, exigiendo a los legisladores y encargados de la UATL la permanencia en un proceso constante de actualización de normas de redacción, adecuando procesos de tecnificación, modernización y eficacia dentro del Parlamento, integrando un equipo de expertos que intercambien conocimiento en las ciencias de la lingüística, el derecho, la sociología, la filosofía, entre otras y cediendo espacios a la comunidad involucrada en la necesidad planteada, obteniendo como resultado una ley precisa y ajustada que aporta soluciones de largo plazo beneficiando a la sociedad y evitando el provecho individual del legislador de turno.

En los procesos de generación de leyes en Colombia, los encargados de estudiar los proyectos sí reciben asesorías de personas idóneas en el campo al cual se va a aplicar la ley, lo que quiere decir que para generar una ley que regule un sistema de salud, se busca asesoría de técnicos en salud como médicos o investigadores entre otros. Sin embargo, entregado el experticio se hacen de lado al proyecto, situación que merece ser evaluada para garantizar la estabilidad de un equipo de asesoría técnica constante que esté en capacidad de evaluar no solo el contenido de las futuras normas, sino que funcione como apoyo en los diferentes pasos del proceso legislativo garantizando que la técnica legislativa sea eficiente y aproxime más al congreso a su afán de tecnificación.

En razón de esto, el equipo de la UATL debe ser necesariamente integrado por expertos en leyes y en otros campos competentes en los que sobresalgan la lingüística, la sociología y la filosofía, toda vez que las investigaciones desarrolladas por estos profesionales abren la posibilidad a la creación de leyes completamente necesarias para la sociedad. De esta manera se alejan las necesidades de las posibles presiones mediáticas que exigen soluciones inmediatas a problemas que afectan a la sociedad en momentos específicos. Pero además, los miembros que conformen la Unidad de Asistencia Técnica Legislativa-UATL deben ser nombrados por periodos que garanticen su función en la construcción de la norma y se encarguen de hacer un seguimiento, observando los impactos que las leyes aprobadas generen en la sociedad y posteriormente entreguen los respectivos informes para su correspondiente uso en el parlamento.

Al mejorar la interpretación de las leyes y consecuentemente su aplicación y alcance, los procesos de comunicación y análisis de las iniciativas también se enriquecen, impulsando el uso de una técnica legislativa. Todo esto con el interés de aportar nuevas estrategias que fundamenten

la generación de proyectos de ley orientados a garantizar, conservar y fortalecer al Estado como garante de los derechos civiles y legales de los individuos, además de robustecer las estructuras culturales, educativas y sociales que hacen parte de la sociedad.

Pero, para lograr que tanto la técnica legislativa como las técnicas de hermenéutica jurídica cumplan de manera efectiva con lo que la sociedad exige, es necesario también generar mecánicas de "cultura ciudadana" o en este caso "cultura legislativa", en la que se desarrollen una serie de tratados o pactos fundamentales. Para el desarrollo de este trabajo es necesario la participación de toda la sociedad Colombiana, se propone entonces un compromiso de la comunidad en general y de esta forma crear "cultura legal" que todos los ciudadanos sean disciplinados en el cumplimiento de las normas y de otro lado la participación académica en la que se generen profesionales entendidos de la materia para que a futuro participen en forma correcta y debida en los destinos de la nación como representantes del pueblo, empleados del parlamento o como veedores ciudadanos.

### Bibliografía

- Aristóteles. (s.f.). *La gran Moral a Eudemo*. Recuperado el 18 de Octubre de 2015, de EduMec:  
[http://www.edu.mec.gub.uy/biblioteca\\_digital/libros/a/Aristoteles%20-%20Moral%20a%20Eudemo.pdf](http://www.edu.mec.gub.uy/biblioteca_digital/libros/a/Aristoteles%20-%20Moral%20a%20Eudemo.pdf)
- ATIENZA, M. (1997). *Contribución a una teoría de la Legislación*. Madrid, España: Civitas S.A.
- BECCARIA, C. (1994). *De los delitos y de las penas*. Barcelona: Ediciones Atalaya, S.A.
- BENAVIDES LÓPEZ, H. (2010). *Hermenéutica y Lógica jurídica*. Obtenido de Universidad Cooperativa de Colombia :  
<http://wb.ucc.edu.co/hermeneuticaylogica juridicapc/files/2010/08/hermeneutica-juridical.pdf>
- CARBONELL, M., & PEDROZA de la LLAVE, S. T. (2000). *elementos de técnica legislativa*. México D.F.: Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Congreso de la república. (10 de julio de 2007). Ley 1147 de julio del 2007. *Ley 1147 de julio del 2007*. Bogotá, Bogotá, Colombia: [http://www.mintic.gov.co/portal/604/articulos-3702\\_documento.pdf](http://www.mintic.gov.co/portal/604/articulos-3702_documento.pdf).
- Congreso de la República de Colombia. (1991). Artículo 150 de la constitución política de Colombia. *Constitución política de Colombia de 1991*. Bogotá, Bogotá, Colombia: Ediciones Librería Vida.
- Congreso de la República de Colombia. (1991). Artículo 150 de la constitución política de Colombia. *Constitución política de Colombia de 1991*. Bogotá, Bogotá, Colombia: Edición especial Consejo superior de la Judicatura.
- Congreso de la República de Colombia. (2015). *Congreso de la República de Colombia*. Obtenido de <http://www.camara.gov.co/>:  
<http://www.camara.gov.co/portal2011/comisiones/especiales/modernizacion/unidad-asistencia-tecnica-legislativa>
- DÍAZ PERILLA, V. (2010). *CALIDAD DE LA LEY, TÉCNICA LEGISLATIVA Y EFICIENCIA ADMINISTRATIVA*. Bogotá: Universidad Militar Nueva Granada.
- GALEANO REY, J. P. (27 de agosto de 2012). *Manual de técnica legislativa colombiana*. Obtenido de <http://tecnicalegislativacolombiana.blogspot.com/>:  
<http://tecnicalegislativacolombiana.blogspot.com/>

- GONZÁLEZ PUENTE, J. (2015). *La ley oscura*. Recuperado el 06 de Octubre de 2015, de El correo Gallego: <http://www.elcorreogallego.es/opinion/firmas/ecg/la-ley-oscura/idEdicion-2014-01-31/idNoticia-850283/>
- GROSSO, B. M., & SVETAZ, M. A. (s.f.). *Corte Interamericana de Derechos Humanos*. Recuperado el 18 de Octubre de 2015, de tecnica Legislativa: Marco Teórico: <http://www.corteidh.or.cr/tablas/a13086.pdf>
- GUERRERO REYES, O. E. (2008). *Manual de técnica Legislativa para el Congreso de Colombia*. Bogotá: ESAP.
- La guía de derecho*. (28 de Agosto de 2009). Recuperado el 04 de Octubre de 2015, de Hermenéutica jurídica: <http://derecho.laguia2000.com/parte-general/hermeneutica-juridica>
- LÓPEZ MEDINA , D. E. (2006). *Interpretación Constitucional* . Bogotá: UNIBIBLOS.
- MOCKUS, A. (s.f.). *Universidad Industrial de Santander*. Recuperado el 19 de Octubre de 2015, de Anfibios culturales y divorcio entre ley, moral y cultura: [http://tic.uis.edu.co/ava/pluginfile.php/113871/mod\\_resource/content/2/Anfibios%20cultu rales%20-%20Antanas%20Mockus.pdf](http://tic.uis.edu.co/ava/pluginfile.php/113871/mod_resource/content/2/Anfibios%20cultu rales%20-%20Antanas%20Mockus.pdf)
- Mora Donatto, C. (2000). *libro*. mexico: norma.
- MORA-DONATTO, C., & SÁNCHEZ GÓMEZ, E. (2012). *Teoría de la legislación y técnica legislativa (una forma nueva de entender y ejercer la función legislativa)*. México D.F.: Comisión editorial del instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.
- MORELA ARRÁEZ, J., & MORENO de TOVAR, L. (Diciembre de 2006). *La Hermenéutica: una actividad interpretativa*. Obtenido de Redalyc: <http://www.redalyc.org/pdf/410/41070212.pdf>
- MURO RUIZ, E. (noviembre de 2008). *Derecho uba argentina*. Obtenido de Enseñanza de la técnica legislativa: [http://www.derecho.uba.ar/publicaciones/rev\\_academia/revistas/11/ensenanza-de-la-tecnica-legislativa.pdf](http://www.derecho.uba.ar/publicaciones/rev_academia/revistas/11/ensenanza-de-la-tecnica-legislativa.pdf)
- PÉREZ LUÑO, A. E. (1991). *Seguridad jurídica*. Recuperado el 05 de Octubre de 2015, de Enciclopedia jurídica: <http://www.encyclopedia-juridica.biz14.com/d/seguridad-juridica/seguridad-juridica.htm>

- RINCÓN PÉREZ, M. (2004). *Derecho constitucional general y colombiano*. Bogotá, Bogotá, Colombia: Universidad Libre Facultad de Derecho y Ciencias políticas.
- ROSENTAL, M. M., & IUDIN, P. F. (s.f.). *Diccionario Filosófico*. Ediciones los comuneros.
- Senado de la República de Colombia. (mayo de 2015). *Congreso de la República de Colombia. Senado de la República*. Obtenido de <http://www.senado.gov.co>:  
<http://www.senado.gov.co/legales/item/11164-que-es-una-ley>
- SIERRA PORTO, H. A. (1998). *Concepto y tipos de Ley en la Constitución Colombiana*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- SIERRA PORTO, H. A. (1998). *Concepto y Tipos de Ley en la Constitución Colombiana*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Varios. (02 de 09 de 2015). *Enciclopedia Jurídica*. Obtenido de [www.encyclopedia-juridica.biz14.com](http://www.encyclopedia-juridica.biz14.com): <http://www.encyclopedia-juridica.biz14.com/d/ley/ley.htm>
- VIVEROS CASTELLANOS, E. (Ed.). (2008). *Código Civil* (Vigésima Primera Edición ed.). Bogotá: Legis Editores S.A.

## Anexos

### Anexo 1: Ley Orgánica del Congreso de la República-LOCR

*Artículo 5°. Funciones. La Comisión Especial de Modernización tiene las siguientes funciones:*

- 1. Estudiar, proponer y crear procesos de modernización en forma permanente dentro de la Institución Legislativa, a través del Sistema de Información Parlamentaria.*
- 2. Brindar apoyo a las Mesas Directivas de las Cámaras legislativas en la planificación y monitoreo de los procesos de modernización.*
- 3. Coordinar, orientar y vigilar, a través de su Secretario, el funcionamiento de la Unidad de Información Parlamentaria integrada.*
- 4. Coordinar con las Mesas Directivas del Congreso los apoyos de la cooperación internacional.*
- 5. Establecer los términos y procedimientos necesarios para la actualización de la información contenida en la página de Internet del Congreso de la República.*

*Artículo 6°. Unidad Coordinadora de Asistencia Técnica Legislativa, UATL. Son objetivos de la UATL brindar servicios de apoyo jurídico y asesoría técnica a las Comisiones Constitucionales y Bancadas del Congreso. Son funciones de esta Unidad:*

- 1. Procurar la alta calidad de los proyectos de ley, de Acto Legislativo y de la discusión legislativa por medio de investigaciones técnicas y objetivas.*
- 2. Apoyar por medio de asesorías técnicas y objetivas la calidad de los proyectos de ley, de Acto Legislativo y de la discusión legislativa.*
- 3. Fortalecer las iniciativas legislativas presentadas en el Congreso con la participación oportuna de la sociedad.*
- 4. Establecer un vínculo constante con la comunidad académica para facilitar el análisis de los temas legislativos, por medio de la suscripción de convenios de cooperación.*
- 5. Adelantar el programa de judicatura y pasantías legislativas para la Unidad con las distintas universidades nacionales y extranjeras.*
- 6. Las demás que le asigne la Comisión.*

## **Anexo 2: Fragmento del Decreto 1345 de 2010**

*Artículo 5°. Memoria justificativa. Los proyectos de decreto y resolución proyectados para la firma del Presidente de la República, deberán remitirse a la Secretaría Jurídica del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República acompañados de una memoria justificativa que contenga:*

- 1. Los antecedentes y las razones de oportunidad y conveniencia que justifican su expedición.*
- 2. El ámbito de aplicación del respectivo acto y los sujetos a quienes va dirigido.*

3. *La viabilidad jurídica, que deberá contar con el visto bueno de la oficina jurídica de la entidad o la dependencia que haga sus veces.*
4. *Impacto económico, si fuere el caso, el cual deberá señalar el costo o ahorro, de la implementación del respectivo acto.*
5. *Disponibilidad presupuestal, si fuere del caso.*
6. *De ser necesario, impacto medioambiental o sobre el patrimonio cultural de la Nación.*
7. *El cumplimiento de los requisitos de consulta y publicidad previstos en los artículos 9° y 10 del presente decreto, cuando haya lugar a ello.*
8. *Cualquier otro aspecto que la entidad remitente considere relevante o de importancia para la adopción de la decisión.*

*Cuando el proyecto no requiera alguno de los aspectos antes señalados, así deberá explicarse en la respectiva memoria. Si por la Constitución o la ley existen documentos sometidos a reserva, esta deberá mantenerse.*

**Artículo 6°. Contenido de la memoria justificativa en lo relativo a la viabilidad jurídica.**

*La viabilidad jurídica deberá incluir los siguientes aspectos:*

1. *Análisis expreso y detallado de las normas que otorgan la competencia para la expedición del correspondiente acto.*
2. *La vigencia de la ley o norma reglamentada o desarrollada.*

3. *Las disposiciones derogadas, subrogadas, modificadas, adicionadas o sustituidas, si alguno de estos efectos se produce con la expedición del respectivo acto.*

**Artículo 8°. Racionalización, regulación integral y seguridad jurídica.** *Cuando se vaya a reglamentar una materia o a modificar una reglamentación vigente se deberá evitar la dispersión y proliferación normativa. Por tanto, el Ministerio o Departamento Administrativo responsable de elaborar el respectivo proyecto verificará que se incluyan todos los aspectos necesarios para evitar modificaciones o correcciones posteriores que hubieran podido preverse.*

*En caso de que dentro del año inmediatamente anterior ya se hubiere reglamentado la misma materia, la memoria justificativa deberá contemplar, además de lo señalado en los artículos 5° y 6° del presente decreto, la explicación de las razones para expedir el nuevo decreto o resolución y el impacto que ello tendrá en la seguridad jurídica.*

Continúa el decreto con la explicación de la estructura necesaria para presentar los proyectos resumidos en 8 puntos presentes en el artículo 12 del mismo Decreto 1345 de 2010 (abril 23), relacionados a continuación:

**Artículo 12. Estructura del proyecto.** *Los proyectos de decreto o resolución deberán tener la siguiente estructura:*

1. *Encabezado: Contendrá la denominación del acto (decreto o resolución) y el espacio suficiente para su numeración y fecha (día, mes, año).*

2. *Epígrafe del decreto o resolución: Corresponderá al resumen fiel de las materias reguladas.*
3. *Competencia: Identificará expresamente la atribución constitucional y la facultad legal que otorga la competencia para expedir el acto.*
4. *Parte considerativa o motiva: Contendrá una breve explicación de los antecedentes y necesidades que justifican la expedición del acto.*
5. *Parte dispositiva: Corresponderá a la parte resolutive del acto.*
6. *Derogatorias: Indicará las disposiciones derogadas, subrogadas, modificadas, adicionadas o sustituidas.*
7. *Vigencia: Señalará a partir de qué momento entrará en vigencia el acto, que en ningún caso podrá ser anterior a la fecha de su expedición, comunicación o publicación.*
8. *Antefirma del Ministro o Director de Departamento Administrativo y firma.*

**Anexo 3: Fragmento del Manual de Técnica Legislativa Expedido con el Decreto 1345 de 2010**

1. *¿Cuál es la finalidad de la norma que se va a expedir? (Escoja UNA sola finalidad).*
2. *Identifique la problemática y el objetivo que persigue la emisión de la norma.*
3. *¿Existe alguna norma vigente que regule el mismo tema?*

*Sí \_\_\_ (pase a la pregunta 4) No \_\_\_ (pase a la pregunta 6).*

*4. Si ya existe una norma, explique por qué resulta insuficiente.*

*5. Si ya existe una norma que regule el mismo tema, especifique según sea el caso si el proyecto:*

*a) Deroga \_\_\_*

*b) Modifica \_\_\_*

*c) Sustituye \_\_\_*

*d) Es nuevo \_\_\_*

*Si contesta a), b) o c), identifique la norma correspondiente, fecha de expedición y vigencia;*

*6. Indique la disposición(es) de orden constitucional o legal que otorga la competencia para expedir el Decreto o resolución; si no existe, no podrá seguir adelante con el trámite de elaboración del texto normativo.*