

Interpretación de la Ley. *Métodos*

Conforme al artículo 40 de la Constitución Política, las normas constitucionales prevalecen sobre cualquier otra disposición del ordenamiento jurídico. En virtud de este principio de supremacía constitucional, todas las normas, ya sean de carácter legal o administrativo, deben interpretarse de manera coherente y armónica con los principios y preceptos constitucionales aplicables, tal como lo ha señalado la Corte Constitucional en reiterada jurisprudencia¹. En consecuencia, la interpretación de cualquier disposición normativa debe realizarse, ante todo, a la luz de las normas constitucionales que regulen la materia correspondiente.

La doctrina de la Sala ha señalado que «[i]nterpretar la ley es fijar su sentido y alcance, para lo cual existen unas normas generales de hermenéutica que son aplicables siempre que la ley que se pretenda interpretar no sea objeto de ley interpretativa»².

En el Concepto 665 de 1995³, la Sala explicó:

Algunos de estos principios son bastante conocidos: la ley posterior prevalece sobre la ley anterior; la ley especial debe aplicarse con prelación a la ley de carácter general; “dentro de la equidad natural y la doctrina constitucional, la crítica y la hermenéutica servirán para fijar el pensamiento del legislador y aclarar o armonizar disposiciones legales, oscuras o incongruentes”; para interpretar las expresiones oscuras de la ley, puede recurrirse a su intención o espíritu, claramente manifestados en ella misma o en la historia fidedigna de su establecimiento, etc.

En este contexto, la Sala ha establecido que para darle sentido y alcance a una norma, el intérprete puede valerse de reglas de interpretación como las siguientes:

- a. Cuando las palabras de la ley hayan sido expresamente definidas para ciertas materias por el legislador, se les dará en ésta su significado legal.
- b. Cuando sobre la forma de interpretación no haya norma expresa en la misma ley o en otra nueva ley, es menester recurrir a los principios generales consagrados en la Constitución y en la ley (especialmente en las Leyes 57 y 153 de 1887 y en el capítulo 40. del título preliminar del Código Civil, “interpretación de la ley”). [...]
- c. Cuando se trate de fijar el sentido de cada una de las partes de una ley, su contexto servirá para ilustrarlas, de manera que haya entre todas ellas la debida correspondencia y armonía.
- d. Cuando no pudieren aplicarse los principios y reglas de hermenéutica, los pasajes oscuros o contradictorios se interpretarán del modo que más conforme parezca al espíritu general de la legislación y a la equidad natural. [...]⁴.

Ahora bien, cuando en nuestro ordenamiento jurídico se presentan conflictos o antinomias entre normas jurídicas, la Sala ha indicado que debe acudir a los criterios hermenéuticos establecidos en las Leyes 57 y 153, ambas de 1887, para dilucidar el sentido de la misma. Son tres los criterios establecidos por estas disposiciones, a saber: el criterio jerárquico, el criterio cronológico y el criterio de especialidad⁵.

No obstante, como en la presente consulta no se trata de conflictos o antinomias entre dos normas, sino, únicamente, de delimitar el alcance de una expresión contenida en una disposición normativa que, en criterio del ministerio consultante, da lugar a interpretaciones divergentes, resulta menester pronunciarse sobre los métodos tradicionales de interpretación.

En Sentencia T-056 de 2016, la Corte Constitucional indicó que los métodos de interpretación son funcionales a la actividad legislativa. Así dispuso:

¹ Corte Constitucional, sentencias C-054 de 2016, C-699 de 2016, entre otras.

² Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Concepto 665 9 febrero de 1995.

³ *Ibidem*.

⁴ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Concepto 665 del febrero de 1995.

⁵ A propósito, véase Concepto 2412 del 30 de julio de 2019.

La Corte advierte, [sic] que los métodos tradicionales de interpretación son, al menos en su versión original del siglo XIX, funcionales a la [... actividad legislativa. Esto es así si se tiene en cuenta que los mismos están basados en la supremacía de la actividad del legislador y la mencionada inexistencia de parámetros superiores a la legislación.

En efecto, el método sistemático apela a encontrar el sentido de las disposiciones a partir de la comparación con otras normas que pertenecen al orden jurídico legal y que guardan relación con aquella.

Lo mismo sucede con el método histórico, pues este intenta buscar el significado de la legislación a través de sus antecedentes y trabajos preparatorios.

De igual manera, el método teológico o finalista se basa en la identificación de los objetivos de la legislación, de manera que resulta justificada una interpretación del precepto legal, cuando ese entendimiento concuerda con tales propósitos.

Por último, el método gramatical es el que está más profundamente vinculado con la hipótesis de infalibilidad de ese legislador soberano, pues supone que en ciertas ocasiones las normas tienen un sentido único, que no requiere ser interpretado. [Resalta la Sala].

En reiterados conceptos⁶, la Sala ha hecho referencia a los citados métodos de interpretación jurídica, y los ha aplicado en casos concretos. Así, en el Concepto 2326 de 2017⁷, ante la falta de claridad de una disposición normativa, estimó procedente acudir a la intención o espíritu del legislador, conforme a lo previsto en el artículo 27 del Código Civil, que establece:

Artículo 27. Cuando el sentido de la ley sea claro, no se desatenderá 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 manifestados en ella misma o en la historia fidedigna de su establecimiento.

En esa ocasión, la Sala destacó que esta regla de interpretación no se aplica únicamente cuando el tenor literal de una norma resulte confuso, como podría entenderse desde una perspectiva excesivamente formalista o exegética -es decir, cuando la disposición jurídica (artículo, párrafo, inciso, etc.) se exprese en términos ininteligibles, ambiguos, incompletos o incorrectos desde el punto de vista lingüístico, semántico o gramatical-. Sino que dicha regla es aplicable, en general, cuando el «sentido de la ley» no sea claro o cuando la expresión normativa resulte «oscura», conforme lo dispone expresamente el artículo 27 del Código Civil, situación que puede presentarse por diversas razones, más allá de la mera imprecisión o deficiencia del lenguaje.

Es así como en el referido Concepto 2326 de febrero de 2017 se observó que:

Puede que una disposición sea completa, desde el punto de vista gramatical, además de entendible y correcta, desde el punto de vista idiomático, pero que su sentido, significado o alcance resulte, sin embargo, confuso u oscuro, desde un punto de vista lógico-jurídico, pues derive en una regla de derecho absurda, inaplicable, ostensiblemente injusta o

⁶ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Concepto 2503 del 2 de agosto de 2023, y Concepto 2279 de 26 de octubre de 2016, entre otros.

⁷ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Concepto 2326 del 8 de febrero de 2017.

⁸ En otra ocasión, la Sala explicó que cuando la disposición normativa no es clara (ya sea artículo, párrafo, inciso, entre otros) ni en su ubicación dentro de la ley, ni en su texto, ni en su finalidad aparente, es necesario consultar la «historia fidedigna de Su establecimiento», es decir, sus antecedentes, con el fin de encontrar allí el propósito o la finalidad que persiguió el legislador con dicha norma. Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Concepto 2279 26 octubre de 2016.

*evidentemente opuesta a la Constitución Política, al sentido general de la ley de la cual forme parte, a la finalidad perseguida por la misma o a otras normas contenidas en el mismo cuerpo normativo*⁹.

Frente a estos supuestos, la Sala, en el mismo concepto, determinó que la regla de interpretación consagrada en el artículo 27 del Código Civil resulta válidamente aplicable, y precisó que su utilización no implica sustituir el texto legal por la disposición que el intérprete estime más justa o conveniente, ni atribuirle el sentido que este le daría si fuese el Legislador. Por el contrario, se debe recurrir a la «intención o espíritu» de la ley, «claramente manifestados en ella misma o en la historia fidedigna de su establecimiento», conforme lo establece la norma citada. [Resalta la Sala].

Igualmente, consideró que:

Se trata de una parte, del método histórico, en cuya virtud se intenta buscar el significado de la legislación a través de sus antecedentes y trabajos preparatorios, y de otra, del teleológico o finalista que se basa en la identificación de los objetivos de la legislación, de manera que resulta justificada una interpretación del precepto legal, cuando ese entendimiento concuerda con tales propósitos 10. [Resalta la Sala].

En cualquier caso, en la aplicación tanto del método histórico como del teleológico o finalista, la Sala ha indicado que se debe «reconocer el contexto histórico en el que se expidió la norma. Para ello se procede a consultar la voluntad real del Legislador, a partir de lo consignado, entre otras fuentes, en las actas de los debates surtidos en el seno del Congreso de la República». En tal virtud, el «ordenamiento jurídico colombiano tradicionalmente ha tenido como criterio de interpretación normativa, el recurso de indagar por la voluntad del legislador el espíritu o racionalidad de la ley».

Ahora, frente al método de interpretación sistemático, la Sala, en Concepto 2279 del 26 de octubre de 2016, resaltó:

Por otro lado, una de las reglas de interpretación de la ley más importantes que establece el Código Civil consiste en que las normas jurídicas no pueden entenderse en forma aislada, como si fueran elementos separados y autosuficientes, sino que deben interpretarse en el contexto de la ley o el conjunto normativo del cual formen parte, teniendo en cuenta tanto su objeto y finalidad generales, como las otras partes que lo componen, e incluso, las otras leyes o disposiciones que se refieran al mismo asunto. Es lo que se llama la interpretación sistemática de la ley, que está consagrada principalmente en el artículo 30 y, en menor medida, en el artículo 32 ibídem, así:

“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.

“Artículo 32. En los casos a 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 . [Comillas y cursivas en el texto original].

Finalmente, dichas reglas hermenéuticas son aplicables para la interpretación de toda norma jurídica. No obstante, tratándose de disposiciones especiales contenidas en las leyes que se pretenden interpretar, su aplicación también se ve reforzada por lo previsto en dichas normas, las cuales deben observarse con prelación, al constituir reglas especiales en materia de interpretación.

En conclusión, la interpretación de la ley debe realizarse siempre en armonía con la Constitución, como norma suprema del ordenamiento. Los métodos gramatical, histórico,

⁹ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Concepto 2326 del 8 de febrero de 2017. ¹⁰ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Concepto 2503 del 2 de agosto de 2023. ¹¹ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Concepto 2503 del 2 de agosto de 2023.

sistemático y teleológico no actúan de forma aislada, sino complementaria, para garantizar que el sentido de la norma refleje la intención del Legislador y preserve la coherencia del sistema jurídico.

La labor interpretativa del operador jurídico no se limita a una lectura literal de las normas, sino que exige indagar por su espíritu, finalidad y contexto. En esa medida, constituye un ejercicio racional y garantista, orientado a obtener decisiones jurídicas coherentes con los valores de justicia y seguridad jurídica de la Constitución Política.