

# Interpretación de leyes claras

Miguel MORENO JARAMILLO

Cómo interpretar la disposición clara de una ley, si el código civil, en su artículo 27, enseña que "cuando el sentido de la ley sea claro, no se desatenderá su tenor literal a pretexto de consultar su espíritu"?

Champeau y Uribe, en su "Tratado de Derecho Civil Colombiano", tomo I, número 127, al comentar el aludido precepto del código civil, observan:

"Con todo, esta regla no es tan absoluta que no admita excepciones. Hay casos, efectivamente, en los cuales es cierto que el legislador no dijo lo que quería decir: cometió un error, y aunque el sentido del texto legal sea claro, es imposible aceptar ese sentido, porque se sabe, sin que haya lugar a duda, que otra fue la idea del legislador. En tal caso, no cabe aplicar el artículo 27".

Rodríguez Piñeres, en su "Curso elemental de derecho civil colombiano", tomo I, números 130 y 131, dice:

"130. *Regla fundamental.*—"Cuando el sentido de la ley es claro, no se desatenderá su tenor literal a pretexto de consultar su espíritu: *verbis legis tenaciter inhaerendum* (a. 27, 1º)".

"En esta regla se basa principalmente la responsabilidad de los juzgadores, puesto que si ellos tuvieran potestad amplia para hacer decir a las leyes cosa diversa de lo expresado literalmente en ellas, se convertirían en legisladores irresponsables y desaparecería la seguridad social, desde el punto de vista de la correcta administración de justicia".

"Empero, no obstante el modo perentorio como la ley sienta este

principio, y los fundamentos en que se apoya, es forzoso obedecerlo con ciertas restricciones”.

“131. Casos en que debe interpretarse un texto claro.—En efecto, casos hay en que el legislador, falible como todos los hombres, ha podido sufrir un error y decir precisamente algo diverso de lo que quiso expresar, y en hipótesis tál, razón será no darle aplicación al texto erróneo, en el sentido que indique su tenor literal: *non enim lex quod scriptum est, sed quod legislator voluit...*”.

En el proyecto de código civil elaborado para Chile por el insigne don Andrés Bello, está el artículo 19, según el cual

“Cuando el sentido de la ley es (sea, dice nuestro código) 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 manifestado en ella misma, o en la historia fidedigna de su establecimiento”.

El señor Bello cita como fuente de esta disposición, igual a nuestro artículo 27, el código de la Luisiana.

En una de las obras del señor Bello se halla esta nota puesta al pie del artículo 19, equivalente, según lo dicho, a nuestro artículo 27:

“Nos inclinamos a creer que muchas cuestiones no se suscitarían o llegarían con más facilidad a una solución satisfactoria, si por una i otra parte se siguiesen unas mismas reglas de interpretación legal. Pero, mientras unos adhieren estrictamente al texto i tratan de licenciosa la intelijencia de sus antagonistas, otros creen que lo sublime de la hermenéutica legal es internarse en la mente del lejislador i asistir a sus consejos. Por este medio, según conciben, se toman por guía, no las palabras de la lei, sino su intención, su idea. Pero lo que sucede las más veces es que el intérprete sustituye a la idea del lejislador la suya propia. I de aquí tantas i tan encontradas opiniones sobre la intelijencia de los textos más claros. Nosotros creemos que lo mas seguro es atenerse a la letra; *que no debemos ampliarla o restringirla, sino cuando de ella resultan evidentes absurdos o contradicciones*; i que todo otro sistema de interpretación abre ancha puerta a la arbitrariedad, i destruye el imperio de la lei”. (Bello, *Araucano*, núm. 632). (He subrayado).

Véase cómo no obstante preconizarse en esta nota el sistema textualista y atacarse el de la libre interpretación, dice el señor Bello, en las

líneas subrayadas, que la letra debe ampliarse o restringirse cuando de ella resultan evidentes absurdos o contradicciones.

Luego es científica, como lo observan los expositores citados y lo proclama nadie menos que el autor del texto, la doctrina de que puede ocurrir el caso de interpretar una ley clara, ampliando o restringiendo su letra.

Dice el expositor chileno don Luis Claro Solar:

“Es una falsa idea de la interpretación creer que no es necesario recurrir a ella sino cuando las leyes son oscuras o insuficientes”.

Champeau y Uribe observan que pueden distinguirse dos casos principales en que es necesaria la interpretación de la ley:

“1º. Cuando el texto de la ley no es suficientemente claro, y puede haber dudas sobre el pensamiento del legislador; en tal caso hay que determinar el *sentido de la ley*”.

“2º. Cuando la ley es perfectamente clara, pero se presentan casos que no caben exactamente en sus términos; se trata entonces de determinar el *alcance de su aplicación*”.

Rodríguez Piñeres observa que la necesidad de interpretar la ley se presenta en cuatro hipótesis:

“1ª, la de que el *texto sea claro en su tenor literal, pero contrario éste al pensamiento del legislador*; 2ª, la de que el *texto no sea claro en su sentido*; 3ª, la del *silencio de la ley*, y 4ª, la de la *existencia de textos contrarios entre sí*”.

Y el expositor chileno Arturo Alessandri Rodríguez:

“Se interpretan tanto las leyes claras como las oscuras”.

Prescindamos de todas estas citas de autores y vamos a estudiar la doctrina de nuestro código civil, consignada en sus artículos 25 a 32.

El 25 se refiere expresamente a la interpretación que se hace con autoridad “para fijar el sentido de una ley oscura”.

El 26 trata de la interpretación de la ley por vía de doctrina, “en busca de su verdadero sentido”.

El 27, equivalente al 19 del código chileno, redactado y anotado por el señor Bello, ordena la aplicación del tenor literal de la ley y prohíbe que se desatienda el texto a pretexto de consultar el espíritu. Ya vimos cómo el propio señor Bello enseña que la letra debe ampliarse o restringirse, cuando de ella resultan evidentes absurdos o contradicciones.

Este mismo artículo 27 autoriza recurrir a la intención o espíritu para interpretar una expresión oscura de la ley.

El 28 y el 29 dan normas para entender las palabras de la ley.

El 30 dice que 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, y que los pasajes oscuros pueden ser ilustrados por medio de otras leyes, particularmente si versan sobre un mismo asunto.

El 31 prohíbe que se amplie o restrinja la interpretación sobre la base de ser favorable u odioso un precepto, y agrega que la extensión de toda ley "se determinará por su genuino sentido, y según las reglas de interpretación precedentes".

El 32, y último del capítulo, comprende la *oscuridad* y también la *contradicción*. Al copiarlo subrayo los dos vocablos pertinentes:

"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".

Luego el código mismo consagra la doctrina de que la interpretación no se concreta a la mera oscuridad.

Debemos estudiar este artículo 32 relacionándolo con el 5º. de la ley 153 de 1887:

"5º. 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*".

He subrayado los verbos aclarar y armonizar y los adjetivos *oscuras* e *incongruentes*, para que resalte la tesis de que la interpretación no se encamina sólo a hacer claro lo que es oscuro sino también a buscar la armonía entre distintos preceptos.

Voy a interpretar una ley constitucional de muy claro tenor: el artículo 57 del Acto Legislativo No. 3 de 1910, según el cual "las ordenanzas de las asambleas son *obligatorias* mientras no sean anuladas por la autoridad judicial en la forma que prescriba la ley".

La interpretación me llevará a concluir que una ordenanza inconstitucional o ilegal *no puede obligar* aunque no haya sido anulada.

Lo mismo podrá decirse, cambiando lo cambiabile, de los acuerdos municipales contrarios a la constitución o a la ley ordinaria, no obstante la letra del artículo 63 del citado Acto Legislativo.

La regla de que las ordenanzas son obligatorias mientras no sean anuladas por la autoridad judicial —según el artículo 57 del Acto Legislativo número 3 de 1910, distinguido en la nueva compilación oficial con el número 190— se cumple cuando ellas no violan la constitución ni las leyes ordinarias.

El acotado principio constitucional envuelve una reacción contra lo que establecían los artículos 191 y 195 de la carta de 86. El Acto Legislativo de 1910 no se limitó a derogar aquellas normas, sino que en su artículo 57 expresó con claridad toda la doctrina contraria.

Decía el artículo 191 de la constitución de 86 que "las ordenanzas de las asambleas son ejecutivas y obligatorias mientras no sean suspendidas por el gobernador" y señalaba el 195 del mismo estatuto, como atribución del gobernador, la de "suspender de oficio, o a petición de parte agraviada, por resolución motivada, dentro del término de diez días después de su expedición, las ordenanzas de las asambleas que no deben correr por razón de incompetencia, infracción de leyes o violación de derechos de tercero; y someter la suspensión decretada al gobierno para que él la confirme o revoque".

El constituyente de 1910 quiso emancipar las ordenanzas de la tutela gubernativa, presidente y gobernadores, y al efecto eliminó la atribución que a esos funcionarios asignaba, de suspender oficiosamente las que hallaran inaceptables por incompetencia de las asambleas, quebrantamiento de leyes o violación de derechos de terceros.

Una justa reacción descentralista llevó al constituyente de 1910 a decir en términos bien enfáticos que "las ordenanzas de las asambleas son obligatorias mientras no sean anuladas por la autoridad judicial en la forma que prescriba la ley".

Quien lea esta norma con criterio textualista creará en el absurdo de que las ordenanzas obligan aunque contraríen la constitución nacional o las leyes ordinarias.

Esta exégesis literal llevaría lógicamente hasta admitir la obligatoriedad de una ordenanza sobre establecimiento de la pena de muerte, o sobre elección de los gobernadores por voto popular, sobre la base

de que no ha sido declarada nula por autoridad competente.

El mandato de que en todo caso de incompatibilidad entre la carta y la ley se apliquen de preferencia las disposiciones constitucionales (art. 40 del Acto Legislativo N.º 3 de 1910), extiéndese por interpretación racional y científica a la ordenanza inconstitucional. Lo mismo puede decirse de la ordenanza ilegal. Prevalen siempre, en su orden, la constitución y la ley.

En lo relativo a la pugna entre una ordenanza y la constitución, más bien que identidad entre aquélla y la ley ordinaria, se destaca la superioridad jurisdiccional de la última sobre la primera.

Si los actos del congreso sancionados por el presidente de la república deben ceder el campo a la carta fundamental, con razón muchísimo mayor tiene de ocurrir lo propio cuando el conflicto surge entre ésta y una simple ordenanza dictada por un cuerpo puramente administrativo, cuya fuerza no rebasa los límites de la localidad.

Bien curioso sería que en país en donde la constitución sólo puede ser reformada por Acto Legislativo aprobado en dos legislaturas, pudieran las asambleas dictar contra mandatos de esa misma constitución, ordenanzas aplicables, y no menos curioso sería que en país de régimen unitario, en donde ningún acto legislativo es ley sin haber sido aprobado por cada cámara en tres debates, en distintos días, por mayoría absoluta de votos, y sin haber obtenido la sanción del órgano ejecutivo, pudieran las asambleas dictar contra mandatos de ley, ordenanzas aplicables.

Vigente el artículo 57 de la enmienda constitucional de 1910, no puede ya un gobernador suspender de oficio ni a solicitud de parte las ordenanzas que no deben correr por inconstitucionales o ilegales; pero tampoco puede aplicarlas, porque el orden de preferencia de normas contradictorias es el siguiente: la constitución, la ley ordinaria, la ordenanza, el acuerdo.

El doctor Francisco de Paula Pérez dice:

"Hago saber tal circunstancia, no porque jurídicamente represente una fuerza, toda vez que el orden de preferencia de las disposiciones legales es muy claro, sino por mera curiosidad estudiantil, ya que no carece de cierta deliciosa inconsecuencia el sostener, como se ha sostenido en diversas ocasiones, que las ordenanzas y los acuerdos aún en abierta contradicción con leyes ordinarias, Actos Legislativos y consti-

tución nacional, deben cumplirse rigurosamente mientras no sean anulados y en todos y cada uno de los casos que se presenten. No deja de ser impresionante la teoría. Conforme a ella — o no hay lógica — valen más un acuerdo y una ordenanza, en igualdad de circunstancias, que una ley nacional”.

En otro lugar observa el mismo doctor Pérez:

“Si la constitución debe primar sobre la ley ordinaria, evidente es que las ordenanzas, los acuerdos y los decretos han de subordinarse, asimismo, a la norma suprema”.

“Resultaría absurdo admitir que se le recortaban al congreso prerrogativas y se le limitaba su esfera de acción, en el orden legislativo, para que asambleas y concejos pudieran, en cambio, ejercer con mayor amplitud facultades que son, por su naturaleza, inferiores a las de aquél. . . . .”.

“Suponiendo que asambleas y concejos, que pueden señalar determinadas sanciones, abusen de sus poderes y decreten penas vedadas, como la de muerte o la de confiscación, se podría sostener que las ordenanzas, o los acuerdos, han de cumplirse mientras no se suspendan o se anulen por autoridad competente?”.

El 26 de octubre de 1915 dijo la corte suprema de justicia:

“Por otra parte, en el supuesto de existir una ordenanza inconstitucional e ilegal, si sobre su aplicación se suscitare alguna controversia, los funcionarios públicos deben observar el orden de preferencia así: primero la constitución, después la ley y por último las ordenanzas y acuerdos municipales”.

Y el doctor Fernando Garavito A.:

“Acerca de las ordenanzas de los departamentos y de los acuerdos de los municipios, el código político y municipal, aunque los califica de nulos cuando son contrarios a la constitución y a la ley, dispone que son obligatorios mientras no sean anulados o suspendidos por la respectiva autoridad (artículos 110, 111, 179 y 180 de la Ley 4<sup>a</sup> de 1913)”.

“No quiere esto decir que los jueces deban aplicarlos de preferencia a la ley en las controversias de que conocen, porque en caso de incompatibilidad, las autoridades judiciales están obligadas a observar el orden lógico y natural de prelación, según el cual la constitución prefiere sobre la ley, ésta sobre las ordenanzas y éstas sobre los acuerdos”.

El artículo 240 del código político y municipal dice así:

"Artículo 240.—El orden de preferencia de disposiciones contradictorias en asuntos nacionales será el siguiente: la ley, el reglamento ejecutivo y la orden del superior".

"El orden de preferencia en disposiciones contradictorias en asuntos departamentales será el siguiente: las leyes, las ordenanzas, los reglamentos del gobernador y las órdenes de los superiores".

"En los asuntos municipales el orden de prelación es el siguiente: las leyes, las ordenanzas, los acuerdos, los reglamentos del alcalde y las órdenes de los superiores".

"Cuando la ley autorice al gobierno o a algún empleado del orden político para reglamentar un asunto departamental o municipal; cuando la ordenanza autorice al gobernador o a algún otro empleado político para reglamentar un asunto municipal, el orden de prelación de los respectivos reglamentos irá a continuación de la ley u ordenanza en virtud de la cual se expidieron".

"Si el conflicto es entre leyes u ordenanzas, se observarán las disposiciones de las primeras; y si es entre las órdenes de los superiores, se prefiere la del de mayor categoría".

Para definir el orden de preferencia en la aplicación de disposiciones contrarias, no hay estricta necesidad de invocar el artículo 240 del código político y municipal. Basta tomar en cuenta la doctrina sobre jerarquía de las leyes.

Torno a decir que la regla de que las ordenanzas obligan mientras no sean anuladas, se cumple cuando ellas no violan la constitución ni las leyes ordinarias.

El error de quienes sostienen lo contrario consiste en confundir estas nociones:

- Nulidad,
- Suspensión,
- Derogación,
- Inobservancia,
- Inaplicabilidad.

Quedó *nulo* un acto, cuando por sentencia definitiva se consideró afectado de vicios que le impiden producir sus efectos. Está en *suspense*, cuando autoridad competente, para cortar un perjuicio grave,



mandó que dejase provisionalmente de producir sus resultados. Se *deroga*, cuando nuevo acto de igual categoría destruye el antiguo o contiene disposiciones que no pueden conciliarse con las del anterior. Es *inobservable*, cuando, aunque vigente, resulta imposible su cumplimiento exacto y puntual por estorbos de carácter jurídico o material. Es *inaplicable*, cuando — sin ser anulado, ni suspendido, ni derogado, ni inobservable — pugna contra actos de mayor entidad.

En la columna precedente no trazo un renglón especial para la *inexequibilidad*, porque en el fondo ésta significa tanto como la *nulidad*; ni para la *insubsistencia*, porque equivale prácticamente a la *derogación*.

Una ordenanza contraria a la constitución o a la ley — ordenanza no anulada, ni suspendida, ni derogada, ni inobservable — es sencillamente inaplicable, porque hay normas que se aplican preferentemente, como la constitución y las leyes.

Hé aquí cómo el vocablo "obligatorias" no puede tomarse a la letra. El legislador quiso decir "vigentes".

(Especial para UNIVERSIDAD CATOLICA BOLIVARIANA)

---