

## EL CONGRESO COMO INTÉRPRETE DE LA CONSTITUCIÓN\*

Néstor Pedro SAGÜÉS

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Enunciación constitucional expresa*. III. *Elaboración consuetudinaria*. IV. *Evaluación*.

### I. INTRODUCCIÓN

Nadie niega que el Poder Legislativo puede y debe ser intérprete de la Constitución. Es uno de los operadores constitucionales por excelencia, ya que si le toca dictar leyes, debe hacerlo conforme a las directrices de forma y de contenido que dispone la Constitución; y para eso, obviamente, tiene que interpretarla. No se puede hacer funcionar a la Constitución (ni a ninguna regla jurídica, por lo demás) sin interpretarla.<sup>1</sup> La afirmación *in claris non fit interpretatio* es, al respecto, engañosa: si se pretende efectivizar sin más a una norma, no es que no se la esté interpretando: de hecho, se está realizando una interpretación literalista o gramaticalista pura, limitada a las palabras del precepto que se califica como “claro”.

Demás está decir que el Congreso tiene que interpretar a la Constitución no solamente cuando sanciona leyes. También debe hacerlo cuan-

\* El presente trabajo se inserta dentro del marco del programa de investigaciones del Centro Interdisciplinario de Derecho Procesal Constitucional, de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales del Rosario, de la Pontificia Universidad Católica Argentina. Ha formado parte del Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano 2002, publicado por la Fundación Konrad Adenauer, aunque se lo ha actualizado en el estudio que aquí se publica.

<sup>1</sup> Sobre el obligado papel de la interpretación de la norma, dentro del proceso de funcionamiento de ésta, *cfr.* Werner, Goldschmidt, *Introducción filosófica al derecho*, 4a. ed., Buenos Aires, Depalma, 1973, p. 251 y ss.

do realiza el largo rosario de actos constitucionales que la Constitución le encomienda: *v. gr.*, controlar al Poder Ejecutivo y a sus miembros principales, revisar los decretos de necesidad y urgencia emitidos por el presidente; decretar o no el estado de sitio, aprobar el presupuesto, interpelar a un ministro, etcétera. Pero es particularmente en su función legisferante (*principalem actus regis*, diría Santo Tomás de Aquino) donde la interpretación constitucional campea. Así, al Congreso le toca desaprobando proyectos de leyes inconstitucionales, y derogar las vigentes que padezcan de tal vicio.<sup>2</sup>

Aparte de lo dicho, algunos textos constitucionales confían al Congreso, de modo explícito, atribuciones para interpretar a la Constitución. El modo en que se plantea esta competencia es variado. Los efectos de esa interpretación constitucional legislativa, también. En otros países, el tema está delineado más que por la Constitución formal, por el derecho consuetudinario. En algunas naciones, han existido tentativas de erigir esas normas consuetudinarias, en el asunto que nos ocupa, pero sin haber logrado éxito en tal proyecto.

Veremos estas diferentes posibilidades.

## II. ENUNCIACIÓN CONSTITUCIONAL EXPRESA

Conviene detenerse en las múltiples variables existentes:

a) *Declaración genérica de la aptitud interpretativa del Congreso.* La Constitución de Uruguay determina, *v. gr.*, que a la Asamblea General le corresponde “interpretar la Constitución, sin perjuicio de la facultad que corresponde a la Suprema Corte de Justicia, de acuerdo con los artículos 256 a 261”. Estos últimos disciplinan la declaración de inconstitucionalidad de las leyes y decretos de los gobiernos departamentales por la Corte.

La Constitución de Paraguay incluye un artículo no del todo claro, el 202 inc. 2, que entre los deberes y atribuciones del Congreso menciona “dictar los códigos y demás leyes, modificarlos y derogarlos, *interpre-*

<sup>2</sup> Algunas veces el Congreso deroga leyes por considerarlas él mismo, después de su sanción, inconstitucionales, o porque la Corte Suprema las ha reputado inconstitucionales. Sobre el control de constitucionalidad por parte del Congreso, véase, Sagüés, Néstor Pedro, *Derecho procesal constitucional. Recurso extraordinario*, 3a. ed., Buenos Aires, Astrea, 1992, t. 1, pp. 206 y ss.

*tando esta Constitución*” (la bastardilla es nuestra). La norma, por cierto, es ambigua, ya que por un lado parecería indicar, según el principio *a contrario sensu*, que solamente al sancionar los códigos y las leyes el Congreso debe interpretar la Constitución (tarea que tendría que realizar, insistimos, cada vez que realiza el Poder Legislativo un acto constitucional), en tanto que por otro parecería también dejarle al Congreso facultades autónomas para interpretar a la Constitución, haya o no proyectos de leyes en trámite.

b) *la interpretación congresional de la Constitución, como exégesis obligatoria*. La Constitución de Chile (artículo 63), señala que “Las normas legales que interpreten preceptos constitucionales necesitarán, para su aprobación, modificación o derogación, de las tres quintas partes de los diputados y senadores en ejercicio”.

Aquí la Constitución somete la potestad interpretativa constitucional del Congreso a un quórum calificado (por ello, las leyes interpretativas a que aludimos son, en Chile, reglas “reforzadas”),<sup>3</sup> y después a un control extraorgánico, el del Tribunal Constitucional, que ejerce una revisión de constitucionalidad *preventiva* (esto es, antes que la norma en cuestión entre en vigor) sobre tales leyes interpretativas (artículo 82 inc. 1).

Puede pensarse aquí que el Congreso chileno, al sancionar una ley interpretativa de la Constitución, en verdad está ejerciendo competencias constituyentes, pero subordinadas al control del Tribunal Constitucional, cuyo dictamen aprobatorio es indispensable para que la ley interpretativa entre en vigor.

Más terminante, la Constitución de Bolivia (artículo 234), señala que el Congreso tiene facultad para dictar leyes interpretativas de la Constitución, aprobadas por los dos tercios de votos, las que no pueden ser vetadas por el presidente de la República. El artículo está, precisamente, en la parte cuarta de la Constitución, destinada al tema “Primacía y reforma de la Constitución”, situación que acentúa el perfil constituyente, que en este caso tiene el Poder Legislativo. Pero, al revés de Chile, no

<sup>3</sup> Sobre las leyes interpretativas de la Constitución como “leyes reforzadas” (cuando exigen un quórum calificado), nos remitimos a nuestro libro *Teoría de la Constitución*, Buenos Aires, Astrea, 2001, pp. 360 y 361. Hay otros tipos de leyes reforzadas, como las complementarias, orgánicas, de quórum calificado e innominadas.

hay aquí control judicial o del Tribunal Constitucional de tipo preventivo, antes que el Congreso sancione la ley interpretativa de la Constitución.

Otra Constitución entusiastamente “interpretativista” en este tema es la de Ecuador (artículo 130 inc. 4), cuando alerta que el Congreso puede “reformular la Constitución e interpretarla de manera generalmente obligatoria”. Entre las competencias del Tribunal Constitucional no figura de modo expreso la facultad de controlar tales leyes interpretativas (*cfr.* artículo 276). Esto ha llevado a sostener que en Ecuador la interpretación que realiza de la Constitución el Tribunal Constitucional “no es de última instancia, pues se debería someter a la interpretación que realice de manera auténtica la Legislatura”.<sup>4</sup>

### III. ELABORACIÓN CONSUETUDINARIA

Varias Constituciones latinoamericanas advierten que el Poder Legislativo puede interpretar las leyes que sanciona (*v. gr.*, Perú, artículo 102 inc. 1). En algunos casos se especifica que la ley interpretativa de una ley configura la “interpretación auténtica” de la norma interpretada (Nicaragua, artículo 138 inc. 2; Costa Rica, artículo 121 inc. 1), aclaración que resulta formalmente cierta, dado que jurídicamente es el mismo “órgano Congreso”, en este caso quien realiza la tarea interpretativa, por más que hayan, por ejemplo, variado los integrantes del Congreso que dictó, supóngase décadas atrás, una ley hoy interpretada.

<sup>4</sup> *Cfr.* Morales Tobar, Marco, *Actualidad de la justicia constitucional en el Ecuador*, en Luis López Guerra (coord.), *La justicia constitucional en la actualidad*, Quito, Universidad Carlos III y otros, 2002, p. 142. El autor explica que esta tesis llevaría a que el Congreso pudiese derogar una interpretación de la Constitución realizada por el Tribunal Constitucional, cosa que no coincide con la doctrina imperante en el derecho comparado, en el sentido que el Tribunal o Corte Constitucional debe ser el intérprete final de la Constitución. Tampoco tendría la menor lógica, pensamos, que en un país donde el Congreso esté constitucionalmente autorizado a interpretar la Constitución, el Tribunal o Sala Constitucional tenga que recurrir a él para disipar dudas exegéticas cuando debe resolver un caso constitucional. En tal hipótesis, la Sala o Tribunal Constitucional tiene que decidirlo conforme al derecho constitucional vigente al ocurrir los hechos del litigio, no siendo lógico que el Congreso sancione leyes interpretativas para decidir procesos judiciales. De ser así, habría un serio ataque al principio de división de poderes y al Estado de derecho. Nos remitimos también *infra*, parágrafo 4 y nota 12.

En algunos países, de esa competencia genérica del Poder Legislativo de interpretar las leyes comunes, se ha inferido algo mucho más importante: que el Congreso también podría dictar normas interpretativas (de tipo obligatorio) de la Constitución.<sup>5</sup> Para ello se sostiene que la Constitución también es una ley. No obstante, debe alertarse que no se trata de una ley común, sino de una *súper ley*; y que el Congreso se arroge competencias constituyentes que la Constitución no le da (cuando, en aquel contexto jurídico, comienza a interpretar a la Constitución mediante leyes obligatorias con efectos *erga omnes*) puede conllevar un desacierto jurídico significativo.

Otro argumento complementario del anterior es que el Congreso representa la voluntad del pueblo, y que, por ende, siendo el pueblo el titular del Poder Constituyente, aquél estaría políticamente autorizado para expedirse en nombre de éste.<sup>6</sup> La tesis, pensamos, es incorrecta: que el Congreso represente al pueblo (y dejando de lado el serio y actual problema de la crisis de representatividad de muchos parlamentos), no

<sup>5</sup> En Perú, el Congreso ha sancionado varias normas interpretativas de la Constitución: *cf.* Carpio Marcos, Edgar, “¿Interpretación auténtica de la Constitución?”, *Revista Bibliotecal*, Lima, año 1, núm. 1, julio de 2000, pp. 257 y ss. Agradezco especialmente al autor el material que me ha proporcionado para la elaboración de este trabajo. Según expone, el número de esas leyes interpretativas, durante el marco de vigencia de la Constitución de 1993, ha sido reducido. Entre ellas puede citarse la 26,657, en materia de reelección presidencial, y la 27,375, que interpreta el artículo 115 de la Constitución, en el sentido que el mandato conferido por tal norma al presidente del Congreso de la República para que asuma las funciones de presidente de la República por impedimento permanente de ese último y de los vicepresidentes, no implica la vacancia de su cargo de presidente del Congreso, ni de su condición de congresista.

El caso de Honduras es especial, ya que el artículo 205 inc. primero de la Constitución permite al Congreso interpretar a las leyes (sin mencionar a la Constitución), mientras que el artículo 218 inc. noveno señala que no será necesaria la sanción, ni el Poder Ejecutivo podrá poner el veto en “las interpretaciones que se decreten a la Constitución de la República por el Congreso Nacional”. Este último precepto, producto de una reforma constitucional (1999), no aclara si esas interpretaciones son obligatorias para el resto de los poderes. Como muestra de esos decretos interpretativos del Congreso, por ejemplo, están los 160-82, 10-90 y 58-93, que se publican en algunos textos a continuación de la Constitución. *Cfr.* López Guerra y Aguilar, Luis, *Las Constituciones de Iberoamérica*, Madrid, Unión Iberoamericana de Colegios de Abogados e Ilustre Colegio de Abogados de Madrid, 2001, pp. 735 y 736. Hay, pues, alguna norma que refiere a la competencia del Congreso para interpretar a la Constitución, y prácticas parlamentarias autorizadas de ello, aun antes de la reforma constitucional citada, de 1999.

<sup>6</sup> Ver Quispe Correa, Alfredo, “Los intérpretes de la Constitución”, en *Revista Peruana de Derecho Constitucional*, Lima, núm. 2, 2000, cit. por Carpio Marcos, Edgar, *op. cit.*, pp. 257 y 258.

le autoriza a desempeñar roles constituyentes, sino cuando la Constitución explícitamente se los atribuye.

En definitiva, como ha juzgado el Tribunal Constitucional español, a falta de regla constitucional expresa, el legislador no puede dictar válidamente normas que impongan a todos el sentido que haya que dar a preceptos constitucionales, porque ello conllevaría, en definitiva, que un poder constituido se erija en Poder Constituyente.<sup>7</sup>

Cabe preguntarse, no obstante, si en ciertas naciones no se ha gestado ya una regla de derecho consuetudinario constitucional en favor del Congreso, habilitante de su función interpretativa vinculante *erga omnes*, por más que el texto constitucional formal no le confiera esos papeles. Ello importaría una suerte de *interpretación constitucional mutativa por adición*, que sumaría —vía costumbre constitucional— a la Constitución algo que ella originalmente no dijo.<sup>8</sup>

El asunto deriva aquí al espinoso e impreciso tema de la formación y aparición del derecho consuetudinario constitucional. Casi nunca es patente el momento concreto a partir del cual una infracción a la Constitución, si se multiplica y no es corregida por los custodios de la supremacía constitucional, pasa de ser incumplimiento o violación de la Constitución (en nuestro caso, el ejercicio por el Parlamento de tareas de intérprete vinculante de la Constitución), a norma de derecho consuetudinario constitucional derogatoria, ampliatoria o reductora de uno o más artículos de la Constitución formal.

A diferencia del derecho formal, el informal (consuetudinario) no tiene instantes precisos de entrada en vigor. Como el derecho consuetudinario no tiene “sanción” ni “promulgación” explícitas, pocos podrían marcar, con certeza, el día en que una práctica constitucional, o un acto inconstitucional reiterado (en el caso que analizamos, la detentación por el Congreso de la facultad de interpretar a la Constitución de modo vinculante para los demás poderes), se transforman en regla de costumbre consti-

<sup>7</sup> Sentencia 76/83, considerando sexto. *Cfr.* Carpio Marcos, Edgar, *op. cit.*, p. 262, con cita del trabajo de Muñoz Machado, Santiago, “La interpretación de la Constitución, la armonización legislativa y otras cuestiones”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, Madrid, núm. 9, 1983, p. 132-143.

<sup>8</sup> Respecto de la interpretación constitucional mutativa por adición, véase, Sagüés, Néstor Pedro, *La interpretación judicial de la Constitución*, Buenos Aires, Depalma, 1998, pp. 59 y ss.

tucional aceptada así, como derecho (y no como mero hecho), por los operadores de la Constitución.

El asunto se complica más todavía en el marco del derecho informal constitucional, donde es frecuente que ciertos hechos o actos generen reglas para o metaconstitucionales, complementarias de la Constitución formal, y ocasionalmente opuestas a ella, sin necesidad de que transcurra mucho tiempo (Werner Goldschmidt llamaba a esto “derecho repentino”).<sup>9</sup>

En otros casos, el Congreso ha intentado, aunque sin lograrlo, dictar normas interpretativas de la Constitución, aunque ésta no tenga disposición alguna que le autorice a sancionar normas interpretativas siquiera de leyes. Tal fue la situación, en Argentina, en los años noventa, cuando ante la discusión acerca del quórum necesario para dictar una ley declarativa de la necesidad de reformar la Constitución (el debate giraba sobre si ese quórum se exigía sobre el número de total de legisladores que integra cada Cámara del Congreso, o sobre los miembros efectivamente en ejercicio, o únicamente sobre los presentes en la reunión), hubo un proyecto de ley declarativa, en el sentido que bastaba exigir el quórum calificado demandado por la Constitución (artículo 30), teniendo en cuenta solamente el número de legisladores presentes en el recinto. El proyecto de ley no se concretó, porque el problema político que explicaba la discusión fue resuelto de otro modo: los partidos mayoritarios llegaron a un acuerdo sobre el tema, con lo que hubo quórum teniendo en cuenta el total de los legisladores de cada sala del Congreso.<sup>10</sup>

#### IV. EVALUACIÓN

a) Cuando la Constitución confiere sin más al Congreso la potestad de interpretarla de modo vinculante para los demás poderes, indirectamente le está confiriendo potestades constituyentes sobre la Constitución misma, ya que la “interpretación” importa, de algún modo, *desenvolver*,

<sup>9</sup> Sobre la costumbre constitucional y el derecho repentino, en particular en cuanto su vigor y formación, derivamos al lector a nuestra *Teoría de la Constitución*, cit., pp. 400 y ss.

<sup>10</sup> En cuanto el proyecto de ley presentado en Argentina por los diputados Durañona y Vedia, Alsogaray, Manny y Aguado, *cfr.* Alfonsín, Raúl, *Democracia y consenso*, Buenos Aires, Corregidor, 1996, p. 300, quien critica fuertemente tal iniciativa.

*completar o desarrollar* al texto constitucional, cosa que en muchos casos significa materialmente *agregarle* algo, o escoger, entre varias opciones interpretativas de un artículo constitucional, una de ellas. Por ello, es frecuente que esa competencia deba ejercitarse a través de leyes con quórum calificado, superior al necesario para dictar las leyes comunes.

Esa competencia puede estar subordinada a la revisión de otro órgano, como es el caso chileno (admisión previa de la norma interpretativa del Congreso por parte del Tribunal Constitucional). En tal supuesto, la aptitud constituyente del Congreso está explícitamente condicionada al control del Tribunal Constitucional. En el caso uruguayo, al indicar la Constitución que las atribuciones del Poder Legislativo en este asunto lo son sin perjuicio de las competencias de la Corte Suprema (que es órgano de control de constitucionalidad), también podría conjeturarse que esta última cuenta con poderes para controlar la ley interpretativa de la Constitución elaborada por el Congreso.

Cuando la Constitución atribuye la facultad de interpretar la Constitución con carácter vinculante al Congreso, sin mencionar expresa o indirectamente un hipotético control por parte del Tribunal Constitucional, o de otro órgano de la magistratura constitucional, cabe la duda de si éstos pueden revisar por sí el acto constituyente del Congreso. No debe olvidarse, por ejemplo, que un genuino Tribunal Constitucional es por su naturaleza el intérprete final de la Constitución y de las interpretaciones que se hagan sobre ésta, pero tampoco puede ignorarse que si el Congreso tiene atribuciones interpretativas vinculantes de la Constitución, él es, en cierta medida, Poder Constituyente en tal área.

El tema (en caso de acusarse al Congreso de haber realizado una interpretación inconstitucional —vale decir, deformante, adulteradora o alteradora de la Constitución—) podría tal vez resolverse así: un Congreso con atribuciones constitucionales para “interpretar” con efectos vinculantes a la Constitución, está habilitado, constitucionalmente entonces, para desplegar a la Constitución, adaptar su hermenéutica a nuevas circunstancias, aclarar sus imprecisiones o ambigüedades, disipar sus incoherencias, y hasta cubrir sus lagunas.<sup>11</sup> Esto importa reconocerle materialmente al Parlamento roles constituyentes, y programar para él la

<sup>11</sup> Sobre las posibilidades de la interpretación constitucional y sus roles creativos, nos remitimos a nuestro trabajo *La interpretación judicial de la Constitución*, cit., pp. 34 y ss.

atribución de realizar una interpretación *secundum y praeter constitutionem*. Pero no estaría allí facultado el Poder Legislativo para realizar exégesis *contra constitutionem*, ya que ello importaría atacar o sustituir a la Constitución, en vez de desarrollarla. Y si esto ocurriera de modo manifiestamente nítido, palmario e incuestionable, el Tribunal Constitucional (o quien ejerza el control de constitucionalidad en el país del caso), podría reputar inconstitucional a la ley “interpretativa” de la Constitución, pero en definitiva “contraria” a ésta, conforme los trámites procesales del caso y del modo en que pueda invalidar leyes inconstitucionales, salvo que alguna regla de aquélla impidiera esa revisión.

Habría que advertir, no obstante, que si en el país del caso un texto constitucional permite al Poder Legislativo interpretar la Constitución mediante un procedimiento legisferante idéntico al de la reforma por el Congreso de la misma Constitución, de hecho está equiparando “interpretación” congresional a “enmienda” o reforma, asimismo congresional, de la Constitución. En tal hipótesis, cuando la “interpretación” y “reforma” realizadas por el Parlamento cuentan según la Constitución con el mismo régimen procesal de instrumentación, el Congreso estaría habilitado, vía interpretación o reforma, a cambiar al documento constitucional.

Naturalmente, toda ley interpretativa de la Constitución gozará de presunción de constitucionalidad, como cualquier ley que sancione el Congreso, y hasta —puede conjeturarse— de una especial y fuerte presunción de constitucionalidad, cuando se la ha sancionado con un quórum calificado.

Conviene aclarar, asimismo, que debe distinguirse entre una ley interpretativa en abstracto de la Constitución, sancionada por el Congreso, de otra ley, que con la excusa de interpretar a la Constitución, de hecho es una “ley sustitutiva de una sentencia”. Esto ocurriría si el Congreso, ante un caso litigioso ante los tribunales o a punto de serlo, dicta una ley destinada, de hecho, a resolver específicamente ese pleito. En tal supuesto, si el Poder Legislativo está interfiriendo en la gestión del Poder Judicial o del órgano de la magistratura constitucional pertinente (Corte, Tribunal o Sala Constitucional), y pretende sustituir la decisión de ellos mediante la “ley interpretativa”, ésta podría ser declarada inconstitucional, precisamente por atentar contra el principio de división de los poderes, ya que por su naturaleza, compete a la jurisdicción constitucional decidir los casos en litigio interpretando para ellos la Constitución en

vigor.<sup>12</sup> Más que una “ley interpretativa”, sería en verdad una “ley sentencia” disfrazada de norma interpretativa de la Constitución.

b) El problema es más nebuloso en los supuestos donde el Congreso ha asumido el rol de intérprete vinculante (de obligada observación por todos) de la Constitución, sin normas formales expresas de ella que estatuyan tal función, o valiéndose de artículos constitucionales diseñados para otros fines (como son los que hablan de su papel de intérprete de leyes comunes). Primero, deberá ponerse en claro si hay ya una regla de derecho constitucional consuetudinario sobre el punto, que consienta y habilite tal comportamiento del Poder Legislativo, o si simplemente existe una regla de derecho informal en gestación, todavía no consumada como costumbre constitucional.

De confirmarse la presencia de un derecho consuetudinario constitucional consumado sobre el tema, será bueno respetarlo, todo ello sin perjuicio de la eventual revisión de constitucionalidad de la ley interpretativa por parte de los órganos de control de constitucionalidad, en los casos ya mencionados de interpretaciones notoriamente *contra constitutionem*.

De todos modos, no puede negarse que una regla de derecho constitucional consuetudinario puede revertirse, ya sea por una reforma constitucional expresa, ya por el propio comportamiento de los operadores de la Constitución (los poderes del Estado y los órganos extrapoder, en particular). La suerte final de un proceso de modificación de una costumbre constitucional por otra diferente no es fácil de predecir: es un conflicto que se dirime en la dimensión fáctica o existencial del derecho constitucional. Casi siempre, será el o los operadores que cuenten con más fuerza política quienes en definitiva triunfarán, y ello es una cuestión de hecho, que varía de país en país.<sup>13</sup> No puede enunciarse, aquí, una regla general que disipe la incógnita del sujeto victorioso.

<sup>12</sup> Cfr. sobre este interesante tema Gardino Carli, Adriana, *Il legislatore interprete. Problemi attuali in tema di interpretazione autentica delle leggi*, Milano, Dott. A. Giuffrè, 1997, pp. 96 y ss. La autora se refiere en verdad a las leyes interpretativas de leyes comunes, pero sus consideraciones pueden extenderse, en términos amplios, a las leyes interpretativas de la Constitución.

<sup>13</sup> En Estados Unidos, por ejemplo, se ha observado que la Corte Suprema de Justicia ha contado a menudo con mayor representatividad política que el mismo Congreso (cfr. Friedrich, Carl, *El hombre y el gobierno*, trad. por J. A. González Casanova, Madrid, 1968, p. 336). Si el Poder Judicial supera en prestigio político al Poder Legislativo, es probable que aquél triunfe en la reversión de una costumbre constitucional que beneficiase al Parlamento.