

Néstor Pedro Sagüés (Argentina) *

El Congreso como intérprete de la Constitución **

I. Introducción

Nadie niega que el Poder Legislativo puede y debe ser intérprete de la Constitución. Es uno de los operadores constitucionales por excelencia: 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.¹ La afirmación *in claris non fit interpretatio* es, al respecto, engañosa; si se pretende efectivizar sin más 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”.

De más está decir que el Congreso tiene que interpretar la Constitución no solamente cuando sanciona leyes. También debe hacerlo cuando realiza el largo rosario de actos constitucionales que la Constitución le encomienda; verbigracia, 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, etc. Pero es particularmente en su función legiferante (*principalem actus regis*, diría Santo Tomás de Aquino) donde la interpretación cons-

* Catedrático titular de Derecho Constitucional, Universidad de Buenos Aires y Universidad Católica Argentina, donde es director del Centro Interdisciplinario de Derecho Procesal Constitucional.

** El presente trabajo se inserta en el 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.

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

titucional campea. Así, al Congreso le toca desaprobado proyectos de leyes inconstitucionales y derogar las vigentes que padezcan de tal vicio.²

Aparte de lo dicho, algunos textos constitucionales confían al Congreso, de modo explícito, atribuciones para interpretar la Constitución. El modo como 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, por ejemplo, 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 inciso 2, que entre los deberes y atribuciones del Congreso menciona “dictar los códigos y demás leyes, modificarlos y derogarlos, *interpretando 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 debería realizar, insistimos, cada vez que efectúa el Poder Legislativo un acto constitucional), en tanto que por otro parecería también dejarle al Congreso facultades autónomas para interpretar 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: “Las normas legales que interpretan 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,

² 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 el Congreso, véase Néstor Pedro Sagüés, *Derecho Procesal Constitucional. Recurso extraordinario*, 3ª ed., t. 1, Astrea, Buenos Aires, 1992, pp. 206 y ss.

en Chile, reglas “reforzadas”),³ 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 inciso 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, y que éstas 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 hay aquí control judicial o del Tribunal Constitucional de tipo preventivo, antes de que el Congreso sancione la ley interpretativa de la Constitución.

Otra constitución entusiastamente “interpretativista” en este tema es la de Ecuador (artículo 130 inciso 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 (cf. artículo 276).

III. Elaboración consuetudinaria

Varias constituciones latinoamericanas advierten que el Poder Legislativo puede interpretar las leyes que sanciona (verbigracia, Perú, artículo 102, inciso 1°; Honduras, artículo 205, inciso 1°). En algunos casos se especifica que la ley interpretativa de una ley configura la “interpretación auténtica” de la norma interpretada (Nicaragua, artículo 138, inciso 2°; Costa Rica, artículo 121, inciso 1°), aclaración que resulta formalmente cierta, dado que jurídicamente es el mismo “órgano Congreso”, en este caso, el que realiza la tarea interpretativa, por más que, por ejemplo, hayan variado los integrantes del Congreso que décadas atrás dictó una ley hoy interpretada.

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.⁴

³ Sobre las leyes interpretativas de la constitución, como “leyes reforzadas” (cuando exigen un quórum calificado), nos remitimos a nuestro libro *Teoría de la Constitución*, Astrea, Buenos Aires, 2001, pp. 360-1. Hay otros tipos de leyes reforzadas, como las complementarias, orgánicas, de quórum calificado e innominadas.

⁴ Tal es el caso de Honduras, verbigracia a través de los decretos interpretativos del Congreso 160-82, 10-90 y 58-93. Cf. Luis López Guerra y Luis Aguiar (eds.), *Las constituciones de Iberoamérica*,

Para ello se sostiene que la Constitución también es una ley. No obstante, debe alertarse de que no se trata de una ley común, sino de una *súper ley*; y que el Congreso se arrogue competencias constituyentes que la Constitución no le da (cuando, en aquel contexto jurídico, comienza a interpretar la Constitución mediante leyes obligatorias con efectos *erga omnes*) puede importar un desacierto jurídico significativo.

Otro argumento complementario del anterior es que el Congreso representa la voluntad del pueblo y, por ende, siendo el pueblo el titular del poder constituyente, aquél estaría políticamente autorizado para expedirse en nombre de éste.⁵ 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 lo autoriza a desempeñar roles constituyentes, excepto 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 importaría, en definitiva, que un poder constituido se erigiera en poder constituyente.⁶

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 —por la vía de la costumbre constitucional— a la Constitución algo que ella originalmente no dijo.⁷

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

Unión Iberoamericana de Colegios de Abogados e Ilustre Colegio de Abogados de Madrid, Madrid, 2001, pp. 735-6, y también Perú, cuyo Congreso ha sancionado varias normas al respecto. Cf. Marcos Edgar Carpio, “¿Interpretación auténtica de la Constitución?”, en *Revista Bibliotecal* (Colegio de Abogados de Lima), año 1, n° 1, julio 2000, pp. 257 y ss. Agradezco especialmente al autor el material que me ha proporcionado para la elaboración de este trabajo.

⁵ Véase Alfredo Quispe Correa, “Los intérpretes de la Constitución”, en *Revista Peruana de Derecho Constitucional*, n° 2, 2000, cit. por Carpio, ob. cit., pp. 257-8.

⁶ Sentencia 76-83, consid. 6°. Cf. Carpio, ob. cit., p. 262, con cita del trabajo de Santiago Muñoz Machado, “La interpretación de la Constitución, la armonización legislativa y otras cuestiones”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, n° 9, 1983, pp. 132-143.

⁷ Respecto de la interpretación constitucional mutativa por adición, véase Néstor Pedro Sagüés, *La interpretación judicial de la Constitución*, Depalma, Buenos Aires, 1998, pp. 59 y ss.

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 constitucional 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 meta constitucionales, complementarias de la constitución formal, y ocasionalmente opuestas a ella, sin necesidad de que transcurra mucho tiempo (Werner Goldschmidt llamaba a esto “derecho repentino”).⁸

En otros casos, el Congreso ha intentado, sin lograrlo, dictar normas interpretativas de la Constitución, aunque ésta no tenga disposición alguna que lo 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 de 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.⁹

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

⁸ Sobre la costumbre constitucional y el derecho repentino derivamos al lector a nuestra *Teoría de la Constitución*, ob. cit., pp. 400 y ss.

⁹ En cuanto el proyecto de ley presentado en Argentina por los diputados Durañona y Vedia, Alsogaray, Manny y Aguado, cf. Raúl Alfonsín, *Democracia y consenso*, Corregidor, Buenos Aires, 1996, p. 300; Alfonsín critica fuertemente tal iniciativa.

do potestades constituyentes sobre la constitución misma, ya que la “interpretación” importa, de algún modo, *desenvolver, completar o desarrollar* el 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 el 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 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.

En caso de acusarse al Congreso de haber realizado una interpretación inconstitucional —vale decir, deformante, adulteradora o alteradora de la Constitución—, la cuestión podría tal vez resolverse así: un Congreso con atribuciones constitucionales para interpretar con efectos vinculantes a la Constitución está habilitado, constitucionalmente entonces, para desplegar la Constitución, adaptar su hermenéutica a nuevas circunstancias, aclarar sus imprecisiones o ambigüedades, disipar sus incoherencias y hasta cubrir sus lagunas.¹⁰ Esto importa reconocerle materialmente al Parlamento roles constituyentes y programar para él la atribución de realizar una interpretación *secundum y praeter constitutionem*. Pero no estaría 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 el que ejerza el control de constitucionalidad en el país del caso) podría reputar inconstitucional la ley interpretativa de la Constitución, conforme los trámites procesales del caso y el modo

¹⁰ Sobre las posibilidades de la interpretación constitucional y sus roles creativos, nos remitimos a nuestro trabajo *La interpretación judicial de la Constitución*, ob. cit., pp. 34 y ss.

en que pueda invalidar leyes inconstitucionales, salvo que alguna regla de aquélla impidiera esa revisión.

Habría que advertir, no obstante, que si un texto constitucional permite al Poder Legislativo interpretar la Constitución mediante un procedimiento legiferante 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 el 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 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, dictara una ley destinada, de hecho, a resolver específicamente ese pleito. En tal supuesto, si el Poder Legislativo estuviera interfiriendo en la gestión del Poder Judicial o del órgano de la magistratura constitucional pertinente, y pretendiera 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.¹¹ 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 en los cuales el Congreso ha asumido el rol de intérprete vinculante 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 gestión, todavía no consumada como costumbre constitucional.

De confirmarse la presencia de un derecho consuetudinario constitucional sobre el tema, será bueno respetarlo, todo ello sin perjuicio de la eventual revisión de cons-

¹¹ Cf. sobre este interesante tema Adriana Gardino Carli, *Il legislatore interprete. Problemi attuali in tema di interpretazione autentica delle leggi*, Dott. A. Giuffré, Milán, 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.

titucionalidad de la ley interpretativa por 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, serán el o los operadores que cuenten con más fuerza política los que en definitiva triunfarán, y ello es una cuestión de hecho que varía de país en país.¹² No puede enunciarse, aquí, una regla general que disipe la incógnita del sujeto victorioso.

¹² 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 (cf. Carl Friedrich, *El hombre y el gobierno*, trad. 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.