

El artículo 112° de la Constitución y la Ley N° 26657

ENRIQUE BERNALES BALLESTEROS*

SUMARIO:

1. El debate parlamentario
2. La reelección presidencial, la historia y el Derecho Constitucional
3. La reelección en el Perú
4. El absurdo jurídico de una «interpretación auténtica»
5. La interpretación sistemática
6. Facultad interpretativa limitada del Congreso Ordinario

CONSTITUCION DE 1993, ARTICULO 112; LEY N° 26657, ARTICULO UNICO:

«El mandato presidencial es de cinco años. El Presidente puede ser reelegido de inmediato para un período adicional. Transcurrido otro período constitucional, como mínimo, el ex Presidente puede volver a postular, sujeto a las mismas condiciones».

LEY N° 26657, ARTICULO UNICO:

«Interpétase de modo auténtico, que la reelección a la que se refiere el Artículo 112° de la Constitución, está referida y condicionada a los mandatos presidenciales iniciados con posterioridad a la fecha de promulgación del referido texto constitucional. En consecuencia, interpétase auténticamente, que en el cómputo no se tienen en cuenta retroactivamente, los

* Con la colaboración de Alberto Otárola Peñaranda.

períodos presidenciales iniciados antes de la vigencia de la Constitución. La presente norma se ampara en el Artículo 112° de la Constitución y en la Octava Disposición Final y Transitoria de la Constitución».

El Congreso de la República aprobó a fines del mes de agosto la Ley N° 26657, destinada a interpretar «de modo auténtico» el Artículo 112° de la Constitución, decisión que, permite la postulación del Presidente de la República, Alberto Fujimori, a una nueva reelección en las elecciones generales del año 2000. La discusión parlamentaria, a todas luces apresurada, ha servido de marco para sopesar los argumentos oficialistas y opositores, y formular –a partir de la constatación de un pabrísimo debate– una serie de ideas que pueden ayudar a centrar el tema.

1. EL DEBATE PARLAMENTARIO

La primera de estas ideas es que el debate ha tenido trasfondos y motivaciones políticas que las débiles argumentaciones jurídicas no han podido ocultar. La segunda es que la interpretación del Art. 112° es descaradamente inconstitucional, pese a lo cual el gobierno parece decidido a mantener la ley, aunque ello le signifique pagar algún costo político. Otro asunto que no puede dejar de mencionarse al inicio de este trabajo es que la Constitución de 1993, con justa razón criticada por juristas y estudiosos de las ciencias jurídicas y sociales, ha pasado a ser defendida por constitucionalistas, prensa independiente y dirigencias democráticas. ¿Oportunismo opositor? En absoluto. Lo que cada vez resulta más evidente es que la Constitución de 1993 tiene apenas un valor instrumental para quienes, como adictos al Presidente Fujimori, fueron sus principales autores en el Congreso Constituyente Democrático.

Pero si esa misma Constitución estorba a los planes de un régimen de vocación autocrática y ajeno a obligaciones democráticas, no dudarán sus autores, como lo vienen ya haciendo, en estropear esa Constitución. ¡Qué ironía que sean constitucionalistas escrupulosos y gentes de oposición democrática, los que tengan que defender la Constitución que nació del golpe de Estado del 5 de abril de 1992!

La inusitada y sospechosa celeridad con la que la mayoría parlamentaria y el gobierno procedieron a la aprobación, promulgación y publicación de la Ley N° 26657, impidió que se debatiera democráticamente la cuestión. Un asunto que está directamente ligado con el origen constitucional de quien ejerce la máxima autoridad y con la naturaleza misma de la democracia que practica el país, debió debatirse con amplitud antes de cualquier decisión del Congreso. He allí la primera observación.

Un tema como el de la reelección del Presidente de la República –nada menos– requería una discusión más amplia en la que no solamente interviniera la representación parlamentaria sino la sociedad civil en su conjunto. En cualquier país en el que prima el respeto por el debate plural y abierto, que es la esencia de la democracia, una norma de esta importancia hubiera convocado la opinión previa no solamente de los entendidos en la materia sino también del ciudadano común y corriente, que es a quien finalmente afectará la decisión del órgano legislativo.

Pero no sucedió así. La mayoría fujimorista del Congreso atropelló e impuso una decisión que sorprendió y desconcertó a la opinión pública. Lo que pudo ser un debate

para evitar errores legislativos en el tratamiento de lo dispuesto por el Art. 112°, adquiere hoy las características de una protesta contra una ley que en lo jurídico es una aberración, y en lo político una grosera provocación a toda la ciudadanía.

Entre los errores que abarataron el debate está el que éste consistiese, casi exclusivamente, en lo que dijo o dejó de decir un congresista de la mayoría en el momento de la operación constituyente. Olvidaron los congresistas una regla elemental, según la cual las normas constitucionales –como alguna vez comentara Jefferson– no son patrimonio de nadie, y no es el pasado el que condiciona la vigencia de la Constitución y el sentido de sus normas. Ella es un todo; tiene estructura y vida propia, determinada por la naturaleza de los preceptos e instituciones que prescribe. ¡Cómo es posible que se hayan ignorado principios tan elementales de Derecho Constitucional!

Desde esa perspectiva, el debate estuvo perdido desde el inicio, no solamente por la aplastante diferencia nominal de quienes impusieron el proyecto, sino también porque una falacia argumental –como la que utilizó el congresista Torres y Torres Lara en torno a lo que dijo o no dijo hace tres años– carecía de la más elemental racionalidad. La falsedad de las premisas y la contradicción de las conclusiones llevaron a que el debate se cerrase en torno a una argumentación que reclamaba ser una verdad absoluta. Era como si se discutiese con Robespierre las bondades de la tolerancia.

El país ha sido testigo, por ello, de un debate chato y artificioso, mediante el cual se ha impuesto la intención de perpetuar en el poder al presidente Fujimori. La sola posibilidad de que pueda gobernar el país por 15 años consecutivos afecta directamente a la voluntad popular, que por referéndum acordó que la reelección inmediata fuese por una vez y no por dos, siendo ése el criterio con el que el pueblo concurrió a las elecciones de 1995. No es pues aceptable que se pase como dos lo que son tres elecciones consecutivas.

2. LA REELECCION PRESIDENCIAL, LA HISTORIA Y EL DERECHO CONSTITUCIONAL

El Artículo 112° de la Carta de 1993 es, indudablemente, uno de los más polémicos de todo el texto constitucional. Mediante el referido dispositivo se autoriza la reelección presidencial inmediata, rompiendo así la tradición constitucional peruana y estableciendo una variable adicional –la más importante de todas– en el régimen de preeminencia del Presidente de la República sobre las demás instituciones que reconoce la Constitución ¹.

Es conveniente revisar, en primer término, el Derecho Constitucional Comparado latinoamericano, a fin de tener una visión de conjunto ². El universo de análisis se basa en 18 países donde rige la elección universal y directa del Presidente de la República. La información recogida indica que la reelección presidencial inmediata sólo es per-

¹ En lo sucesivo tomaremos una serie de variables consignadas en nuestro reciente trabajo: BERNALES, Enrique. *La Constitución de 1993: Análisis Comparado*, Fundación Konrad Adenauer, ICS Editores, pp. 470 y ss.

² Consultar al respecto NOHLEN, Dieter. *Sistemas Electorales en América Latina*. Fundación Friedrich Ebert. Lima, mayo de 1993, pp. 42-43.

mitida en la República Dominicana. El caso es que la Constitución de este país, que data de 1966, no contiene un artículo específico que permita la reelección presidencial inmediata, pero sí la autoriza tácitamente porque tampoco la prohíbe³. Argentina y Perú han incorporado el sistema recientemente y en un contexto inmediato de reelección de los presidentes Menem y Fujimori. En efecto, en Argentina se ha modificado el Art. 77° de la Constitución de 1853, que autorizaba la reelección presidencial pero con intervalo de un período.

El segundo grupo es el de la reelección presidencial alternada, a la que apelan un número importante de sistemas constitucionales de América Latina y al que hacía mención la Constitución peruana de 1979. Es el caso de Bolivia –reelección después de cuatro años–, Brasil –después de cinco años–, Panamá –sólo después de diez años–, Uruguay –después de cinco años–, Venezuela –después de diez años– y Nicaragua –luego de cinco años–.

Finalmente, existe un tercer grupo mayoritario de naciones –específicamente nueve países– cuyo texto constitucional prohíbe de manera expresa la reelección presidencial. Nos referimos a Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México y Paraguay. La Constitución chilena prohíbe la reelección y dispone que la duración del mandato presidencial es de ocho años. La Constitución colombiana de 1991 es una de las más claras en la materia: «*No podrá ser elegido Presidente de la República el ciudadano que a cualquier título hubiera ejercido la Presidencia*» (Art. 197°). En Costa Rica la calidad de ex Presidente es mencionada como un impedimento taxativo para postular a la Presidencia de la República, según una ley dictada en 1969, que modificó el artículo pertinente de la Constitución de 1949. La Carta ecuatoriana, por su parte, es suficientemente clara: (el Presidente de la República) «...*durará un período de cuatro años y no podrá ser reelegido*». Por otro lado, el caso salvadoreño es bastante original, ya que prohíbe la reelección inmediata a quienes hayan ejercido, por lo menos, durante seis meses el cargo de Presidente de la República. En ese contexto, el Art. 154° demuestra el temor arraigado hacia un prolongado ejercicio presidencial: «*El período presidencial será de cinco años y comenzará y terminará el día primero de junio, sin que la persona que haya ejercido la Presidencia pueda continuar en sus funciones un día más*».

Por su parte, la Constitución de Guatemala de 1985, reformada en 1993, no solamente prohíbe la reelección presidencial inmediata o mediata, sino que va más allá y extiende la misma prohibición a quienes hayan ejercido el cargo como consecuencia de un golpe de Estado (Arts. 186° y 187°). La Carta de Honduras de 1992 sigue el mismo camino y establece, inclusive, sanciones e inhabilitaciones para quienes pretendan modificar la prohibición expresa de reelección presidencial⁴. En la misma pers-

³ El art. 49° de la Constitución dominicana dice a la letra: *El Poder Ejecutivo se ejerce por el Presidente de la República, quien será elegido cada cuatro años por voto directo.*

⁴ Esta fórmula, conocida también como *cláusula pétrea*, fue recogida por la Constitución peruana de 1933, cuyo Art. 142 estableció: *No hay reelección presidencial inmediata. Esta prohibición no puede ser reformada ni derogada. El autor o autores de la proposición reformatoria o derogatoria, y los que la apoyen, directa o indirectamente, cesarán de hecho, en el desempeño de sus respectivos cargos y quedarán permanentemente inhabilitados para el ejercicio de toda función pública.*

pectiva, la famosa Constitución mexicana de 1917 también prohíbe la reelección presidencial. En rigor, ella es la propulsora en latinoamérica del principio de la no reelección, que en su caso es bastante longevo. Finalmente, la reciente Constitución paraguaya de 1992 ha dado un giro importante, al establecer en su Art. 229° la imposibilidad de volver a ser elegido quien ya ocupó la Presidencia.

La tendencia mayoritaria a la prohibición absoluta de la reelección presidencial —casi el 80% de las Constituciones prohíben la reelección presidencial en forma inmediata, unas de manera absoluta y otras exigiendo el transcurso de uno o dos períodos— no es casual; obedece a razones principalmente históricas y de preservación de las libertades democráticas. La mayor parte de las repúblicas latinoamericanas han sufrido dictaduras que se perpetuaron en el poder y que arrasaron con la legalidad, provocando violentas polarizaciones. Parte de estos dictadores fueron caudillos militares, pero hubo también presidentes civiles que renunciaron a la regla de la alternancia democrática en el poder, para embarcarse en siniestros proyectos de perpetuación en el poder. Por otra parte, las dictaduras y autocracias latinoamericanas han simbolizado corrupción y atraso. Así pues, ha sido esta falta de democracia encarnada en el presidencialismo autoritario, cuando no dictador, una de las más pesadas herencias republicanas de América Latina. Y el Perú no ha sido la excepción en esta lamentable herencia.

Una manera de enfrentar este problema fue reforzar constitucionalmente los criterios de alternancia en el poder, para evitar la permanencia indefinida en él y garantizar la continuidad democrática. Por otro lado, era también una respuesta a gobiernos que en su momento se reeligieron y dejaron tras de sí evidentes signos de corrupción y maquinarias represivas responsables de violaciones a los derechos humanos de las poblaciones, que sin embargo fueron protegidos con impunidad otorgada al amparo del poder concentrado y dictatorial.

No obstante los problemas anteriormente señalados, una nueva corriente se abre paso en América Latina para buscar fórmulas más flexibles que permitan algunos tipos de reelección presidencial; la condición es que prime el principio de la alternancia en el poder y se respeten los límites fijados por los propios textos constitucionales. En algunos casos se ha tratado de reducir la duración del mandato presidencial a cambio de permitir la reelección inmediata por una sola vez. Argentina ha apelado a esta salida. La reforma constitucional chilena en curso, propone también la reelección a cambio de una reducción significativa de actual período de ocho años. En Brasil se está estudiando alguna modalidad que permita la reelección en estos mismos términos. Ecuador, por su lado, busca derogar la fórmula que prohíbe de manera taxativa cualquier tipo de reelección de quien hubiese desempeñado la Presidencia de la República.

De acuerdo a lo que acabamos de exponer, la evolución constitucional de nuestros países está variando hacia un tipo de reelección más controlable. La reducción de los períodos presidenciales puede, desde ese punto de vista, equivaler a la reelección luego de transcurridos uno o más períodos presidenciales o prohibición relativa. Mediante esta fórmula, se garantiza el principio de alternancia y se permite a quien ha realizado una buena gestión en el cargo, pueda volver a postular; esta vez sin la obnubilación y la ventaja del poder y en exacta igualdad de condiciones con los demás candidatos. Sin

embargo, la modalidad de la reelección inmediata a cambio de reducir la duración del período presidencial y no permitir más reelecciones mediatas o inmediatas, puede tener efectos similares que la de la fórmula de alternancia.

Pero si este criterio es el que inspira la reelección inmediata que autoriza el Art. 112° de la Constitución peruana de 1993, es meridianamente claro que la pretendida «interpretación auténtica» de la Ley N° 26657 es un despropósito total y absoluto. Autorizar la posibilidad de permanecer quince años consecutivos en el poder no tiene nada que ver con reelecciones inmediatas en períodos cortos que hagan posible la regla democrática de la alternancia en el poder.

3. LA REELECCION EN EL PERU

Veamos a continuación el caso peruano diseñado por la Constitución de 1993. Un primer signo distintivo y que el análisis no puede ignorar es que por el origen mismo de la Carta –golpe de Estado– y la adopción de un texto subordinado al interés personal de quien dio el golpe para continuar en el poder, el texto tiene vicios de origen netamente antidemocráticos. Por otra parte, deben tomarse en cuenta los antecedentes y la referencia histórica, que son elementos sustantivos para determinar la conveniencia o no de la reelección presidencial inmediata.

La figura de la reelección inmediata sólo fue admitida de manera excepcional por la Constitución Vitalicia de 1826, la Carta de 1828 y las reformas efectuadas por Leguía al texto de 1920. En todos los casos citados, la reelección o no funcionó o se ganó el descrédito del pueblo. La reelección, como lo apunta Domingo García Belaunde, fue generadora de sucesivos fracasos en la historia constitucional peruana⁵. Recordemos solamente el ingrato final que tuvo el Presidente Augusto B. Leguía. El se constituyó en el primer gobernante que para reelegirse modificó a su gusto la Carta de 1920, aspirando ingresar a la historia como el “reconstructor” del país. En realidad entró a ella, pero como un dictador más, de los muchos que gobernaron al Perú. Este antecedente tiene que ser invocado, pues la segunda reelección inmediata que ahora se autoriza para el Presidente Fujimori, puede ser la antesala para que luego del año 2000 otra “reforma” admita la reelección indefinida.

Constitucionalmente la reelección presidencial puede admitirse bajo determinadas condiciones. Pero por su origen y modalidad, una fórmula como la empleada en la Constitución de 1993 amenaza todo intento de institucionalización democrática y gobernabilidad del país. No se pueden sentar las bases de un proyecto sólido de Nación si es que el sistema constitucional tiende a fortalecer el caudillismo y el autoritarismo de quien ejerce la Presidencia de la República. Este tipo de elección, más que afectar la alternancia en el poder, persigue la perpetuación en él, siendo éste el factor principal que ha afectado desde el inicio de nuestra vida independiente y republicana la institucionalización de la democracia en el Perú.

⁵ GARCIA BELAUNDE, Domingo y PLANAS, Pedro. *La Constitución Traicionada*. Seglusa Editores. Lima, 1993, p. 37.

Por otra parte, la reelección diseña un tratamiento injusto y desequilibrado para quienes aspiren llegar a la Presidencia, pues es obvio que todas las ventajas en futuras elecciones las tendrá el Presidente-candidato. La reciente experiencia electoral de 1995, más allá de las legítimas preferencias electorales, demostró el inmenso poder que tiene un candidato reeleccionista. ¿Cómo es posible competir en esos términos? ¿Cómo se puede sostener que hubo igualdad de condiciones, si en un poblado del país, cualquiera que éste fuere, los candidatos opositores sólo se comprometían de palabra con los electores, mientras el Presidente reeleccionista inauguraba colegios o canales de regadío en plena campaña electoral? Esto, más allá de las tipificaciones constitucionales, es una desventaja objetiva.

En la misma óptica se ubica el constitucionalista mexicano Jorge Carpizo, quien sostiene, en una apreciación extendible a nuestra realidad, que el principio de la no reelección es una de las principales reglas de juego de todo sistema democrático. Ello implica limitar el ejercicio del mandato del Presidente de la República en el tiempo: «Si esta regla se alterase modificaría el equilibrio sobre el cual se sustentan las bases constitucionales y extraconstitucionales de nuestro sistema político, siendo muy difícil precisar cuáles serían las consecuencias»⁶. Partícipe de igual temperamento es Luis Sánchez Agesta, quien considera que los únicos frenos eficaces para la concentración desmedida del poder en el Presidente de la República son las limitaciones temporales del poder⁷.

Con los argumentos expuestos, y a las antípodas de lo dispuesto en el Ley N° 26657, creemos que una propuesta de reforma constitucional debiera poner como primer punto de agenda la revisión sustantiva de esta norma y volver a la fórmula de la Constitución de 1979, que es más equilibrada: reelección mediata dejando transcurrir un período, para evitar abusivas «interpretaciones» de congresos entregados a los febriles intentos de perpetuación en el poder por parte de personajes que se autoproclaman —con excesivo candor— conductores imprescindibles de la vida política del país.

En última instancia, si el criterio pareciera en extremo rígido, podría debatirse y lograrse consenso en base a una propuesta de reducción del período presidencial a cuatro años y reelección por una sola vez. Pero en ningún caso podría calificarse como democrática y conveniente para el Perú, ninguna fórmula que consienta en períodos presidenciales largos acompañados de reelecciones inmediatas.

La ley recientemente aprobada por la mayoría oficialista confirma los peligros enunciados párrafos arriba, además de violar de manera flagrante los principios de la lógica y de la teoría constitucional. Al establecer, en principio, que «en el cómputo no se tiene en cuenta retroactivamente los períodos presidenciales iniciados antes de la vigencia de la Constitución», lo que se pretende es desconocer que efectivamente el presidente Fujimori gobernó por primera vez durante los años 1990-1995. El Artículo 112° de la Constitución es claro en cuanto a que la reelección presidencial sólo es

⁶ CARPIZO, Jorge. *El Presidencialismo Mexicano*. Editorial Siglo XXI, 7ª Edición. México, 1978, pp. 59-60.

⁷ SANCHEZ AGESTA, Luis. *La Democracia en Hispanoamérica*. Rialp, Madrid, 1987, pp. 210-212.

aceptada por una sola vez. En consecuencia, no hay nada que interpretar ni precisar sobre el cómputo del mandato presidencial. El presidente Fujimori ya fue reelegido y está constitucionalmente imposibilitado de postular a una nueva reelección el año 2000. Además, el tema quedó perfectamente claro en el debate constituyente de 1993, como consta en el Diario de los Debates de esa fecha.

Como se sabe, el principio de la no reelección es consustancial con otro principio incontestable: la alternancia en el poder. Hemos visto que en ninguno de los 18 países latinoamericanos donde rige la elección universal y directa del Presidente de la República se permite tamaño despropósito jurídico. En todos ellos se prohíbe taxativamente que un presidente en ejercicio pueda postular al mismo cargo y de manera consecutiva más de dos veces. Al contrario, la corriente constitucional que prima es la que prioriza la alternancia en el poder y, de ser el caso, la autorización para una sola reelección presidencial inmediata, cuando los períodos son cortos y no se oponen a la tesis de la alternancia.

4. EL ABSURDO JURIDICO DE UNA «INTERPRETACION AUTENTICA»

Es importante ahora que ingresemos a un análisis más desagregado de la norma reeleccionista aprobada por el Congreso. Pretende el artículo único de la Ley N° 26657, ser una “interpretación auténtica” del Art. 112° de la Constitución de 1993, y que para efectos de la reelección presidencial sólo se contabilicen los mandatos presidenciales posteriores a la fecha de promulgación de la Carta de 1993. Como se puede rápidamente apreciar, es un texto hecho para que se aplique en un solo caso y a una misma persona, porque la única elección que no se podrá contabilizar para determinar la reelección presidencial es la de 1990, proceso en el cual fue elegido Presidente el ingeniero Fujimori y que retroactivamente esta ley ordena que no se considere. Es decir, el mandato presidencial del Presidente Fujimori entre 1990 y 1995 no existió, no vale, no se cuenta, porque se debe hacer la suma a partir de la primera elección realizada luego de 1993. Por lo tanto, el ingeniero Fujimori recién es Presidente del Perú desde julio de 1995; esa fue su **primera elección**, estando en consecuencia habilitado para hacerse reelegir recién “por primera vez” en el año 2000.

No importa si la realidad, la historia, el derecho y las matemáticas digan lo contrario. El Presidente Fujimori fue elegido una vez el 90, la segunda vez el 95 y sí lo logra el 2000, ése será su tercer período consecutivo como Presidente de la República. Es decir, clara e inequívocamente **TRES** períodos; pero la mayoría adicta al gobernante dice que no, que son dos y ordena por la ley de “interpretación auténtica”, que tres sea dos. Adviértase, por de pronto, que para llegar a este resultado la ley atropella los principios de la irretroactividad y del impedimento de legislar por la diferencia de las personas.

Desde luego, se trata de un galimatías absolutamente inconstitucional que pretende darle visos jurídicos a un interés de grupo que busca permanecer en el poder apelando a medios ilegítimos. La primera violación de la Constitución es la prescindencia de las elementales reglas del ejercicio interpretativo. La controvertida norma dice «interpretase auténticamente...». ¿Qué es la interpretación auténtica? El derecho constitucional la

define como el proceso por el cual el órgano competente que dictó previamente una norma, aclara su sentido posteriormente. Pero sólo puede apelarse a ella para interpretar las normas con rango de ley que son las que dicta un Congreso Ordinario. La Constitución, que ocupa la cúspide en la jerarquía normativa y que también contiene principios, valores, normas de aplicación diferida, etc., sólo puede ser interpretada auténticamente por un Congreso con características y atribuciones de poder constituyente. Lo que sí puede hacer el Congreso Ordinario es modificar la Constitución, mediante el procedimiento de reforma del Artículo 206°; pero eso será ya una modificación constitucional y no una interpretación auténtica ⁸.

A lo anterior habría que agregar las dificultades que se presentan en cuanto a los métodos de interpretación constitucional. Al respecto, una sustancial diferencia del Derecho Constitucional con otras disciplinas jurídicas –que toman como instrumento prioritario de interpretación el método literal, exegético o semántico– es que el trabajo interpretativo constitucional no se basa en la literalidad de la norma sino en los aspectos teleológicos, de principio, sistemáticos y de conexión con la realidad. Para ello existen como variables fundamentales los grandes principios, la dogmática y los elementos históricos y sociológicos ⁹.

Interesa apuntar, asimismo, que en materia de interpretación propiamente dicha, existen diferencias sustantivas entre aquella que realiza el Congreso y la que operan los órganos jurisprudenciales. En cuanto a la primera podemos definirla como el proceso por el cual el órgano competente que dictó previamente una norma, aclara su sentido posteriormente, en el sentido que la primera norma se entiende de la manera en que lo establece la segunda, desde su aprobación inicial. La interpretación a la que nos referimos tiene especial utilización en el plano de las normas con rango de ley, y la realiza normalmente el Congreso ¹⁰.

Sin embargo, lo que el Congreso dicta son leyes, las que deben someterse a la Constitución y, por consiguiente, al escrutamiento de su constitucionalidad. Este control está constitucionalmente autorizado cuando se faculta a los órganos jurisdiccionales a que en caso de incompatibilidad entre una norma constitucional y una ley ordinaria, prefieran la primera; en el caso peruano esta prerrogativa se encuentra contemplada en el segundo párrafo del Art. 138° de la Constitución vigente. El control puede ser ejercido, asimismo y en forma concentrada, mediante la Acción de Inconstitucionalidad que deberá dilucidar en instancia única el Tribunal Constitucional, de acuerdo al inc. 1 del Art. 202° de la misma Constitución.

⁸ La acción de inconstitucionalidad interpuesta por el Colegio de Abogados de Lima contra la Ley N° 26657 con fecha 29 de agosto de 1996, abunda en conceptos similares respecto de la pretensión de un Congreso Ordinario de tener capacidad de «interpretación auténtica». Sostiene el CAL que la supremacía de la Constitución es tal que no puede estar sujeta a procedimientos regulares sino que cualquier modificación de su texto tiene que provenir del procedimiento de reforma constitucional: «En el supuesto caso que el Congreso tuviese facultad de interpretación, ésta debió limitarse a concretizar, comprender o extraer el significado, mas no a modificar su contenido para adecuarlo retroactivamente a hechos pasados, con la exclusiva finalidad de favorecer a una sola persona, porque interpretar no significa sustituir al legislador».

⁹ BERNALES, Enrique y RUBIO, Marcial. *Constitución: Fuentes e Interpretación*. Mesa Redonda Editores. Lima, marzo de 1998., pp. 97-98.

¹⁰ *Ibidem*, p. 107.

Pretender que una ley emanada del Congreso interpreta auténticamente a la Constitución, con lo cual el contenido y alcance mismo de la norma constitucional está en la interpretación, es equivalente a decir que sobre ella no puede ejercerse el control de la constitucionalidad, lo que es a todas luces erróneo. Lo que sí puede hacer el Congreso es modificar la Constitución, mediante el procedimiento del Art. 206°. Por ello reafirmamos nuestro planteamiento anterior en el sentido que no es posible una interpretación auténtica de las normas constitucionales. Las leyes pueden desarrollar dichas disposiciones, pero siempre sometidas al control de su constitucionalidad ¹¹.

Como se sabe, la interpretación es uno de los capítulos más importantes de la teoría del derecho y su empleo está sujeto a reglas de rigor científico muy precisas que eliminan el riesgo de la arbitrariedad. Mediante la interpretación “puede tratarse de comprender teóricamente el texto normativo (sin referencia a ninguna contingencia real); o puede también tratarse de descifrar la forma como se aplica el texto (en principio claro conceptualmente) a una contingencia frente a la cual presenta problemas de significación” ¹².

No se trata por tanto de un acto de libérrima iniciativa y disposición del Parlamento. La interpretación legislativa –como se sabe, la Constitución también conoce la interpretación jurisdiccional (control de la Constitución) y la doctrinaria (*opinio juris*)– sólo es invocable cuando la oscuridad normativa pueda generar situaciones de confusión y perjuicio, debiendo el ejercicio concretarse a expresar el contenido de la Constitución. Como dice Konrad Hesse, la interpretación no se encuentra por encima de la Constitución, a la que se debe su existencia ¹³. Si la interpretación modifica la sustancia de la norma, como es el caso de la ley 26657 –que autoriza dos reelecciones consecutivas cuando la norma se refiere sólo a una– el ejercicio interpretativo, en el supuesto negado que fuese legítimo, ha violado la Constitución.

Para evitar este extremo, la interpretación constitucional se sujeta a reglas que lamentablemente la mayoría parlamentaria no respetó, porque primó la imposición política antes que la subordinación al estado de derecho. La primera regla, como señala Bidart Campos, es la finalidad de la Constitución, o sea, el contenido teleológico, que no escapa a ninguna norma ¹⁴. El legislador orienta la interpretación de la norma sujetándola a la finalidad de la Constitución. Basta leer el Título Primero, Capítulo III sobre Derechos Políticos, el Título II que consagra al Perú como república democrática, con gobierno representativo y donde el poder del Estado emana del pueblo, o todo el Título IV que detalla la organización del Estado en base a la división de poderes, para entender que la finalidad de la Constitución peruana en materia política, es la democracia en su configuración representativa y la alternancia en el poder.

¹¹ *Ibidem*, p. 107.

¹² *Loc. cit.*, p. 94.

¹³ HESSE, Konrad: *La Interpretación Constitucional*. En *Escritos de Derecho Constitucional*. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1983, pp. 36-37.

¹⁴ BIDART CAMPOS, Germán: *Derecho Constitucional*. EDIAR, Buenos Aires, 1968, pp. 93 y ss. del Tomo I.

Por lo tanto, la interpretación que permite la continuidad del ingeniero Fujimori en la Presidencia de la República por quince años consecutivos, es contraria a la finalidad que inspira y atraviesa a todo el texto de la Carta de 1993. No podría ser de otro modo, porque la Constitución no puede interpretarse por partes, aislando arbitrariamente sus dispositivos, sino como un texto que tiene unidad y consistencia.

La segunda regla, siempre según Bidart Campos, recomienda prestar atención a los vocablos utilizados por la Constitución, dándoles el sentido que tienen en la vida diaria y sin desconectarlos de la realidad. ¿No ha hecho todo lo contrario la Ley N° 26657 al pretender negar la elección de Fujimori de 1990 para que se lea como su primera elección la de 1995, cuando esta última fue la primera reelección inmediata y la única autorizada por el Art. 112°?

La tercera regla, concordante con el principio que obliga a no legislar por la diferencia de personas, recuerda que debe interpretarse teniendo en cuenta que la Constitución tiene propósitos de perduración, continuidad y generalidad, que significan una previsión normativa destinada a regular todas las contingencias históricas. Pero la Ley N° 26657 se desvía de ese camino y distorsiona la norma para favorecer a una sola persona; la única que puede invocar la interpretación allí establecida, para ser candidato presidencial el año 2000: el actual Presidente de la República.

5. LA INTERPRETACION SISTEMATICA

La combinación de estos criterios lleva a conceptualizar que la interpretación sistemática es la que mejor expresa el carácter unitario y totalizador de la Constitución; su texto no debe ser fraccionado en sus unidades mínimas, aislándolas unas de otras para darles significado fuera de contexto. Asumimos que esta es la tesis sustentada por Aníbal Quiroga, cuando señala que entre los principios de la interpretación constitucional está en primer término el de la unidad de la Constitución: “El contexto y la interdependencia de los elementos particulares de la Constitución fundamentan la necesidad de no poner las miras sólo en la norma particular, sino siempre también en el contexto global en el que hay que situarla; toda norma constitucional debe interpretarse de modo tal que se evite su contradicción con otras normas constitucionales. Con este principio sólo es compatible una solución que mantenga en armonía las decisiones fundamentales de la Constitución y libre de toda limitación unilateral”¹⁵.

El ejercicio interpretativo contenido en la Ley N° 26657, es absolutamente opuesto al sostenido por Aníbal Quiroga en el trabajo citado. En efecto, se ha aislado al Art. 112° del contexto de instituciones, modelo y sistema político dispuesto en la Constitución de 1993; se le ha sacado de su contexto para imponer, en el caso singular de la persona que ocupa actualmente la Presidencia de la República, su reelección por dos períodos consecutivos. Además, como bien apunta Karl Loewenstein, el *telos* de toda Constitución es la necesidad de imponer límites y controles al poder político¹⁶. Pero la Ley N° 26657 ha hecho todo lo contrario.

¹⁵ QUIROGA LEON, Aníbal: *La Interpretación Constitucional*. En: Derecho N° 39, Pontificia Universidad Católica del Perú, 1995, p. 335.

¹⁶ LOEWENSTEIN, Karl: *Teoría de la Constitución*. Editorial Ariel, Barcelona, 1976, p. 151.

Repetimos que la Carta de 1993 sólo autoriza una reelección inmediata, y el texto amplio de toda la Constitución, iluminado por el debate constituyente, informa que se desechó expresamente la reelección indefinida y que más bien se estimó conforme con el carácter representativo del régimen republicano democrático, la alternancia en el poder y que la reelección presidencial inmediata se limitase a una sola vez. ¿No fue acaso esto lo que se argumentó para que la ciudadanía aprobase la Constitución de 1993 cuando fue sometida a referéndum?

Pero hay más. Si como pretende la Ley N° 26657 la reelección a que se refiere el Art. 112° sólo se aplica a las elecciones que se realizarán el año 2000, ello significa que esta pretendida interpretación no es tal sino una modificación irregular. En efecto, el ingeniero Fujimori fue elegido Presidente en 1990 al amparo de las disposiciones de la Constitución de 1979 y continuó en el cargo hasta 1995, a pesar del cambio de Constitución.

En este sentido, la situación era y fue la de un hecho cumplido, irreversible e inmodificable por cualquier norma posterior. A este respecto, debe constatarse una suerte de continuidad entre una y otra Constitución. Como apunta César Landa¹⁷, la interpretación del Congreso ha ido más allá de la *teoría de los hechos cumplidos*, que es la que prima como regla general en el Código Civil peruano, según la cual –lo recuerda Mario Alzamora Valdez– “los hechos cumplidos durante la vigencia de la antigua ley se rigen por ésta; los cumplidos después, de su promulgación por la nueva”¹⁸.

Pero además, Fujimori no podía ser candidato en 1995 porque la Constitución de 1979 prohibía la reelección inmediata; para serlo era necesario derogar tal disposición y sustituirla por otra que expresamente lo amparase en su propósito reeleccionista. Surgió así el Art. 112° de la nueva Constitución, que se utilizó precisamente para el proceso electoral de 1995. Fujimori era Presidente en ejercicio y su candidatura se aceptó porque estaba facultado para ello en mérito a la norma nueva que retroactivamente amparó y contabilizó la elección de 1990 como su primera elección. Así pues, el dispositivo ya se usó y el ingeniero Fujimori está en el poder porque ha sido reelegido Presidente de la República. Si este artículo no hubiese tenido una aplicación válida en su totalidad en 1995, Fujimori no hubiese podido ser candidato en aquel proceso electoral, porque por vigencia subsecuente y ulterior de la Constitución de 1979 estaba impedido de ir a la reelección. Pero esta situación no se dio porque regía y se aplicó en su totalidad el Art. 112° de la Constitución de 1993.

6. FACULTAD INTERPRETATIVA LIMITADA DEL CONGRESO ORDINARIO

El estudio de la teoría constitucional en materia de interpretación, nos convence que hay error sustantivo en la Ley N° 26657, al pretender que su interpretación es “auténtica”. Esta denominación es muy antigua; se remonta a Justiniano, pues ese fue el nombre que dio a las *Recopilaciones*. Así, “auténtica” pasó a significar el texto

¹⁷ LANDA ARROYO, César: *Límites constitucionales para la reelección presidencial*. PUC, Texto inédito, p. 2.

¹⁸ ALZAMORA VALDEZ, Mario: *Introducción al Derecho*. Lima, 1980, p. 283.

originario. Más tarde, la teoría constitucional estableció que la capacidad de interpretar auténticamente la Constitución sólo corresponde a la fuente misma; es decir al poder constituyente. Este razonamiento se fundó tanto en razones de estabilidad de las normas constitucionales y seguridad jurídica, como porque la interpretación auténtica supone que la norma interpretativa se aplica retroactivamente al momento inicial de la norma interpretada.

La Constitución actual, lo mismo que la de 1979, no admite entre los casos de retroactividad el de la interpretación auténtica. No se trata de olvido ni de vacío, sino de coherencia y diferencia de atribuciones. Unas son las que corresponden al poder constituyente y otras al poder constituido. Al ser el actual un Congreso Ordinario, sólo está facultado para hacer interpretación auténtica de las leyes ordinarias, mas no de la Constitución. El Congreso dicta leyes que están sujetas al escrutamiento de su constitucionalidad. Reiteramos aquí nuestro argumento. Una interpretación auténtica pasa a ser el texto mismo de la Constitución, y ello equivaldría a decir que sobre ella no puede ejercerse el control de constitucionalidad que es aplicable a cualquier ley. Si tal situación se plantease, sería una grave ruptura del estado de derecho.

En este contexto, la atribución del Congreso que se refiere a la interpretación (Art. 102°, inc. 1) se aplica a las leyes, como dice el propio texto “existentes” y no alcanza a la Constitución. Esta, por ser una norma superior, de **supra legalidad** –como lo dispone el propio texto en su Art. 51°, al señalar que «la Constitución prevalece sobre toda norma legal»– tiene un tratamiento diferente. Si el dispositivo hubiese querido ser extensivo a la Constitución, tendría que haber fijado cuando menos una votación calificada como requisito mínimo. En efecto, una interpretación auténtica es como si se aprobase la norma misma. Carece de lógica que la Constitución para normas de menor rango, como las leyes orgánicas (Art. 106°), exija votación calificada de la mitad del mínimo legal, y no demande ningún requisito para niveles superiores, como es una interpretación auténtica. Pero, como queda dicho, no lo exige, porque la facultad de interpretar a que se refiere el inc. 1 del Art. 112°, no alcanza a la auténtica de la Constitución, sino a interpretaciones ordinarias en general.

Todo indica, en conclusión, que la vía más indicada era recurrir al Art. 206° de la Constitución, porque en estricto derecho de lo que se trata es de una modificación del Art. 112° para el ingeniero Fujimori pueda ser reelegido por segunda vez consecutiva en el año 2000. Pero no ha primado la juridicidad, sino el interés político de perpetuarse en el poder.

La cuestión, en conclusión, se ubica al margen y en contra de la Constitución. Por ello mismo, corresponde que el país entero asuma la defensa de la constitucionalidad y del régimen democrático que la ley agravia. Los caminos legalmente habilitados son varios: la derogatoria de la ley por decisión propia del Congreso si la mayoría, como debiera, admite su error; la acción de inconstitucionalidad para que el Tribunal Constitucional disponga la nulidad y derogatoria de la ley; el pronunciamiento del Jurado Nacional de Elecciones, prefiriendo la Constitución; o, que el pueblo se pronuncie rechazando en referéndum la ley, situación en la cual ésta quedará derogada. Lo importante es que el legicidio no se consume y que quienes han optado por el autoritarismo tomen nota que la opción nacional es por el progreso y la modernidad en democracia.