

# *Apuntes acerca de la entrada en vigencia de la Constitución Política de 1993<sup>(\*)</sup>*

*Félix Morales Luna*

Alumno de séptimo ciclo en la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

## 1. INTRODUCCIÓN.

La Constitución Política de 1993, además de modificaciones e interpretaciones, ha generado no pocos estudios y posiciones respecto a su contenido y efectos sobre la marcha del Estado. Temas como la reelección presidencial inmediata, la ampliación de los supuestos para la aplicación de la pena de muerte, la jerarquía de los tratados internacionales, entre otros, han sido ampliamente discutidos a partir de la dación de la Constitución.

No obstante, en el presente artículo nos avocaremos a un aspecto más formal, pero no por ello menos importante, de la carta constitucional. Así, el análisis se contrae a la determinación del momento a partir del cual entró en vigencia la actual Constitución sustituyendo a la del año 1979.

Llama la atención que este tema, aparentemente elemental en toda norma jurídica, pueda estar referido a la propia Constitución en la cual se presenta una ambigüedad e incluso una contradicción entre las normas que desarrollan lo relativo al momento de su entrada en vigencia; por ello, esperamos que el presente estudio pueda contribuir a esclarecer, en algo, la situación descrita.

Para este efecto, iniciaremos la exposición con una reseña de los hechos suscitados con motivo del proceso que culminó con la dación de la Carta Constitucional de 1993; seguidamente, desarrollaremos un

marco teórico respecto a la formación y elaboración de las leyes, con una referencia sobre el modelo adoptado en nuestro ordenamiento jurídico para confrontarlo con la elaboración de la Constitución Política de 1993; procediendo a determinar finalmente, la fecha de la entrada en vigencia de la Constitución.

## 2. PROCESO DE FORMACIÓN Y ELABORACIÓN DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1993.

### 2.1. Antecedentes.

Iniciaremos el análisis reseñando la cronología de los principales hechos que culminaron con la dación de la Constitución Política de 1993.

i. El 5 de abril de 1992, se rompe el orden democrático en nuestro país instituyéndose el denominado Gobierno de Emergencia y Reconstrucción Nacional. En dicho acto -que sería formalizado en el Decreto Ley No. 25418: Ley de Bases del Gobierno de Emergencia y Reconstrucción Nacional- se dispuso, entre otras medidas, dejar en suspenso los artículos de la Constitución Política de 1979 que se opusieran a las reformas planteadas por el nuevo régimen.

ii. Frente a la presión internacional e interna, el Presidente de la República se vio obligado a retomar cauces democráticos, por lo que se convoca a elecciones con el fin de conformar el Congreso Constituyente Democrático -CCD-, cuya principal labor estaría deter-

---

(\*) A mi familia por su apoyo.

Asimismo, agradezco a los Doctores Samuel Abad Yupanqui y Jorge Toyama Miyagusuku por la colaboración prestada en la elaboración del presente artículo.

minada por la elaboración de una nueva Carta constitucional.

En esta línea, el artículo 147 del Decreto Ley No. 25684 -Ley de Elecciones para el CCD- prevé la figura del referéndum a fin que se ratifique el texto de la nueva Constitución aprobado por el CCD. Añade que la promulgación de la Carta constitucional la realizará el Presidente de la República, luego que el Jurado Nacional de Elecciones publique los resultados del referéndum.

iii. Entre enero de 1993 y setiembre del mismo año, el CCD elabora y aprueba el nuevo texto constitucional -el mismo que contaba con 206 artículos y 16 Disposiciones Finales y Transitorias- a fin que sea ratificado por la ciudadanía vía referéndum.

iv. El 31 de octubre de 1993 se lleva a cabo el referéndum, cuyos resultados finales -52.24% para el sí y 47.76% para el no- implicaron la ratificación del nuevo texto constitucional aprobado por el CCD.

v. Con fecha 29 de diciembre de 1993, el Presidente de la República promulga la Constitución Política de 1993.

vi. Finalmente, el 30 de diciembre de 1993 se publica en el Diario Oficial «El Peruano» el texto aprobado, ratificado y promulgado de la Constitución Política de 1993.

## 2.2. Planteamiento del problema.

El panorama respecto a la fecha a partir de la cual nos encontramos regidos por la Constitución Política de 1993 es tan confuso que han llegado a manejarse hasta cinco fechas probables respecto a su entrada en vigencia, cada una con fundamentos que varían en cuanto a su sustento jurídico.

En efecto, la primera de estas fechas está determinada por el momento en el cual el texto, aprobado por el CCD, fuera ratificado mediante el referéndum, acto celebrado el 31 de octubre de 1993 (a esta fecha deben retrotraerse los efectos de la publicación de los resultados oficiales, pues la declaración de la voluntad de la ciudadanía había sido perfeccionada).

Fundamenta esta posición la Decimocuarta Disposición Final y Transitoria del propio texto constitucional que a la letra señala: «La presente Constitu-

ción, una vez aprobada por el Congreso Constituyente Democrático, entra en vigencia, conforme al resultado del referéndum regulado mediante ley constitucional».

En segundo término se postula la fecha de promulgación del texto constitucional, acto efectuado por el Presidente de la República el 29 de diciembre de 1993. Respalda esta opción la Decimosexta Disposición Final y Transitoria de la Constitución de 1993 que decreta lo siguiente: «Promulgada la presente Constitución, sustituye a la del año 1979».

En tercer lugar tenemos el 30 de diciembre de 1993, fecha en la cual fue publicado oficialmente el texto promulgado de la nueva Constitución. Sustenta esta posición el hecho que el texto constitucional era conocido, en la medida que fue sometido a su aprobación por participación directa de la ciudadanía. Así, en aplicación de la Decimosexta Disposición Final y Transitoria citada precedentemente, bastaría la oficialización del acto de promulgación a fin que éste genere un mandato obligatorio.

Por si estas fechas fueran pocas, se sugiere el 31 de diciembre de 1993 en el entendido que, de acuerdo a una aplicación estricta del marco teórico de la formación de normas, ninguna norma puede ser exigible si no es hecha pública; a lo que añade que en nuestro ordenamiento, las normas son obligatorias desde el día siguiente de su publicación; así, al haberse publicado de manera oficial el 30 de diciembre de 1993 el texto constitucional definitivo -a pesar que se tenía público conocimiento de su contenido a fin de poder aprobarlo o no en el referéndum-, sería vigente y obligatorio desde el día siguiente a dicha publicación.

Finalmente, se aplica la fecha 1 de enero de 1994, momento a partir del cual el órgano jurisdiccional considera vigente la actual Constitución<sup>(1)</sup>.

## 3. DE LA FORMACIÓN DE LAS LEYES.

3.1. La producción de normas jurídicas, como mandatos obligatorios que rigen los hechos o conductas de los hombres en un tiempo y lugar determinados, supone el ejercicio de una de las principales funciones del Estado: la función legislativa. Esta producción se ve regida por una serie de etapas que tienden a garantizar que el producto final contenga de manera cabal la

---

(1) A manera de ejemplo, podemos citar los dictámenes fiscales Nos. 304-95, 1625-95 y 1630-95 sobre los que se basan las sentencias de la Sala de Derecho Constitucional y Social de la Corte Suprema de Justicia de la República, que recaen en los expedientes de acciones de amparo Nos. 1707-94, 1375-95 y 1335-95, respectivamente, en los que se señala que: «...la Carta Magna de 1979, aplicable al caso, la misma que se mantuvo vigente hasta que fue promulgada la nueva Constitución de 1993, esto es, el 31 de diciembre de dicho año, tal como ordena expresamente la Décimo Sexta (sic) Disposición Final de esta última».

voluntad de su titular.

Previamente debemos precisar que, el proceso de formación de leyes al que haremos mención, es aplicable a la formación de una Constitución. Al respecto, Pizzorusso señala que «el proceso de elaboración de las leyes constitucionales es básicamente igual al previsto para las leyes ordinarias»<sup>(2)</sup>. Asimismo, para García Belaunde, la referencia genérica al proceso de formación de normas jurídicas es extensible a la propia Constitución Política -en tanto norma jurídica- sin prescindir de las características que le son propias como ley de leyes<sup>(3)</sup>.

---

*“...la figura del referéndum  
habría sido para la Constitución,  
lo que la sanción es para  
las leyes”*

---

De esta manera, el proceso de elaboración de leyes -conocido como *iter* legislativo-, si bien no ha sido sistematizado en un número determinado de etapas, la doctrina se orienta a configurarlo como un proceso tripartito. Pizzorusso identifica las siguientes fases o etapas<sup>(4)</sup>:

- i. Fase de iniciativa -o introductoria-: en la cual se identifican las materias o supuestos a ser legalmente regulados.
- ii. Fase constitutiva -dividida en preparatoria o instructoria y decisoria-: acto de regulación de las ma-

terias identificadas en la etapa anterior.

iii. Fase de integración o eficacia: que supone la perfección de la norma mediante requisitos que condicionan su eficacia, pero que no alteran el contenido normativo de la ley.

Estas fases o etapas son recogidas en nuestro ordenamiento. Así, el proceso ordinario de elaboración de leyes comprende una fase introductoria -determinada por la iniciativa legislativa-, una constitutiva -que incluye el estudio en comisiones y debate en el Pleno- y, finalmente, la etapa de integración y eficacia -con los actos de aprobación y promulgación-<sup>(5)</sup>.

3.2. Por ello, siguiendo a la doctrina, seguidamente desarrollaremos cada una de las fases mencionadas:

#### 3.2.1. Fase de iniciativa.

La primera de las etapas supone el ejercicio del derecho de **iniciativa en la formación de las leyes** por sus titulares expresamente enunciados en la Constitución y, respecto a las materias que les son propias<sup>(6)</sup>. Cabe añadir que la enumeración de las instituciones facultadas para la iniciativa de las leyes se ha visto ampliada respecto a la Constitución Política de 1979, tal como lo disponía su artículo 190<sup>(7)</sup>.

#### 3.2.2. Fase constitutiva.

La fase constitutiva, por su parte, comprende la elaboración misma de la ley y concluirá con la **aprobación** del producto final, mediante procedimientos propios del ejercicio parlamentario como dictámenes, votaciones, mayorías, etc.

Actualmente, el procedimiento previsto para la aprobación de leyes se ha visto sustancialmente modi-

---

(2) PIZZORUSSO, Alessandro. Lecciones de Derecho Constitucional. Tomo II. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1984, pág. 219.

(3) GARCÍA BELAUNDE, Domingo. «Sanción, promulgación y publicación de la Constitución de 1979». En: Lecturas sobre temas constitucionales No.4, Comisión Andina de Juristas, Lima, 1990, pág. 20.

(4) PIZZORUSSO, Alessandro. Op. cit., págs. 232-233.

(5) Artículo 73 del Reglamento del Congreso de la República, publicado el 26 de junio de 1995 en el Diario Oficial «El Peruano».

(6) «Artículo 107.- El Presidente de la República y los congresistas tienen derecho de iniciativa en la formación de las leyes. También tienen el mismo derecho en las materias que les son propias los otros poderes del Estado, las instituciones públicas autónomas, los municipios y los colegios profesionales. Asimismo lo tienen los ciudadanos que ejercen el derecho de iniciativa conforme a ley».

(7) «Artículo 190.- Tienen derecho de iniciativa, en la formación de las leyes y resoluciones legislativas, los Senadores, los Diputados y el Presidente de la República. También lo tienen la Corte Suprema de Justicia y el órgano de gobierno de la región en las materias que le son propias».

ficado con el nuevo texto constitucional, toda vez que se ha adoptado un sistema unicameral. Así, la aprobación de leyes le corresponde al Pleno del Congreso, previa aprobación de la Comisión dictaminadora, salvo dispensa de más de la mitad más uno del número de representantes presentes en el Congreso<sup>(8)</sup>.

### 3.2.3. Etapa de integración o de eficacia.

Finalmente, la etapa de integración o de eficacia implica el despliegue de actos formales, ajenos a la declaración contenida en el texto de la ley aprobada -que ya es completa e inmutable-, pero que suponen una condición para que la norma pueda ser perfecta y eficaz y, por tanto, pueda surtir los efectos que le son propios; es decir, que pueda regir y ser obedecida, con carácter de obligatoriedad, con el respaldo del poder estatal para garantizar su cumplimiento.

Estos actos, que son instrumentales respecto de las decisiones ya tomadas en las fases anteriores, se encuentran referidos a la **sanción, promulgación y publicación** de la ley, los cuales condicionan su vigencia o vigor y, por ende, su eficacia y aplicabilidad.

#### 3.2.3.1. La sanción.

La sanción es un acto por el cual la declaración del legislador se perfecciona, mientras que el contenido del texto aprobado se torna intangible. Así, la sanción es un ritualismo de carácter trascendente que supone elevar algo por encima de lo que es, dándole una categoría superior o perfecta<sup>(9)</sup>.

Inicialmente, en las monarquías absolutas, la sanción -al igual que la iniciativa, promulgación y publicación de las leyes- era una de las facultades del monarca. No obstante, al surgir los regímenes constitucionalistas que introducen la noción de la sobe-

ranía popular, la función legislativa se torna en potestad de la ciudadanía o de sus representantes. Sin embargo, el monarca mantenía aún las facultades de sancionar la norma -es decir «consagrarla»-, promulgarla y publicarla. Por otro lado, en regímenes republicanos, la potestad de sancionar las leyes generalmente recae en el Poder Ejecutivo<sup>(10)</sup>.

Cabe destacar que en los regímenes presidencialistas, la facultad de sancionar las leyes adquiere una nueva configuración, al reconocérsele al Jefe de Estado alguna facultad de modificación del texto mismo de la ley, que se traduce en la figura del veto. Al respecto, sostiene Diez-Picazo que en estos ordenamientos la sanción acompañada de la promulgación es un acto indudablemente decisorio<sup>(11)</sup>. Así, vemos extendida la fase de elaboración de las leyes a esta modalidad de sanción, la que no se limita a ser un acto de eficacia de una ley completa e inmutable, sino que puede alterar el texto mismo de la norma.

Esta sanción -que puede ser decisoria- se configura de una manera particular en la mayoría de ordenamientos latinoamericanos. En ellos se consagra una sanción parlamentaria de las leyes, las cuales, sin embargo, están sujetas a observaciones por parte del Presidente de la República, lo que implica que éste pueda introducir modificaciones a un texto supuestamente perfecto. Es el caso, por ejemplo, de Uruguay<sup>(12)</sup>, Paraguay<sup>(13)</sup> y Argentina<sup>(14)</sup>.

Nuestro ordenamiento no es ajeno a este último planteamiento; es más, la mayor discusión respecto a esta figura gira en torno al órgano competente para sancionar leyes. Así, hay elementos que permiten afirmar que la asignación de esta atribución recaería tanto en el Parlamento -al enviar una ley sancionada para su promulgación- como en el Ejecutivo -con el acto de promulgación-.

García Belaunde refería que, de acuerdo con la

---

(8) Artículo 105 de la Constitución Política de 1993 y artículo 78 del Reglamento del Congreso de la República.

(9) GARCÍA BELAUNDE, Domingo. Op. cit., pág.21.

(10) Loc. cit.

(11) DIEZ-PICAZO, Luis María. La derogación de las leyes. Civitas, Madrid, 1990, pág.177.

(12) Sección VII «De la proposición, discusión, sanción y promulgación de las leyes» de la Constitución de la República Oriental del Uruguay.

(13) Sección II «De la formación y sanción de las leyes», del Título II «De la estructura y de la organización del Estado», de la Parte II «Del ordenamiento político de la República» de la Constitución de la República del Paraguay.

(14) Capítulo Quinto «De la Formación y sanción de las leyes», de la Sección Primera «Del Poder Legislativo», del Título Primero «Gobierno Federal», de la Segunda Parte «Autoridades de la Nación» de la Constitución de la Nación Argentina.

Constitución de 1979, de existir la sanción en nuestro ordenamiento -lo cual no podía determinarse con claridad a partir del texto constitucional- ésta se encontraría subsumida dentro del acto promulgatorio. A esta conclusión arribaba en base a elementos como el envío al Ejecutivo de proyectos (y no leyes) para su promulgación, así como por la posibilidad del veto parcial al texto aprobado por el Congreso<sup>(15)</sup>.

Con la Constitución Política de 1993, podemos afirmar que la figura de la sanción de leyes existe en nuestro ordenamiento -aunque aparentemente sólo de manera nominal-. No obstante, se mantiene la imprecisión en cuanto al órgano sancionador, aunque los indicios apuntan hacia una sanción parlamentaria.

En efecto, con la actual Carta constitucional, la sanción de leyes existiría en nuestro ordenamiento al haber una mención expresa. Así se desprende de lo dispuesto por el artículo 105 de la Constitución de 1993, el cual señala que «Ningún proyecto de ley puede sancionarse sin haber sido previamente aprobado por la respectiva Comisión dictaminadora, salvo excepción señalada en el Reglamento del Congreso».

El artículo citado se orienta hacia una sanción parlamentaria, posición que se ve complementada por lo dispuesto en el artículo 108 de la Carta constitucional, que precisa que la aprobación del Parlamento recae sobre una ley -ya no sobre un proyecto- la cual se envía para su promulgación al Presidente de la República; esto implica que lo que se envía sería una ley ya sancionada<sup>(16)</sup>.

Sin embargo, la posibilidad del Presidente de la República de observar total o parcialmente la ley -segundo párrafo del artículo 108- alentaría una sanción encubierta en el acto de promulgación, por cuanto, al momento de la observación por parte del Poder Ejecutivo, el texto de la ley al poder ser aún modificado no se habría perfeccionado o sancionado, lo cual se produci-

ría con el acto de promulgación -ya que después de este momento el texto de la norma no podrá ser alterado-.

En conclusión a la figura de la sanción en nuestro ordenamiento, podemos afirmar que las leyes son sancionadas por el Parlamento pero la misma queda condicionada a que el Presidente de la República no la observe; de hacerlo, la sanción vendría inserta en el acto de promulgación.

### 3.2.3.2. La promulgación.

Una vez sancionada la ley, que por lo tanto es perfecta, requiere de un acto propio del Poder Ejecutivo, la promulgación, que consiste en una certificación de su dación, autenticidad y contenido, que trae implícita una orden a los ciudadanos para su cumplimiento.

Así, los rasgos que definen la figura de la promulgación no se relacionan a un efecto «perfeccionador» de las leyes -propio de la sanción-, ni a la orden de publicación de las mismas. Es un requisito de eficacia de las leyes que supone un mandato para que sea cumplida.

No podemos dejar de mencionar que hay ordenamientos en los que se otorga a la promulgación de las leyes un carácter meramente simbólico y formal. Esto, en el entendido que los actos autenticadores del Jefe de Estado no otorgan una ejecutoriedad a las leyes de la que supuestamente éstas carecían. De esta manera, se señala que el acto de promulgación carece de un contenido sustantivo propio, siendo, por tanto, un simple requisito formal para la publicación de leyes<sup>(17)</sup>.

No obstante, consideramos que en nuestro ordenamiento se aplica la doctrina del carácter «dador de ejecutoriedad» de la promulgación, que se plasma en el mandato de cumplimiento de la ley, el mismo que se extiende, incluso, a una orden de publicación de dicha ley<sup>(18)</sup>.

---

(15) GARCÍA BELAUNDE, Domingo. Op. cit., págs. 25-26.

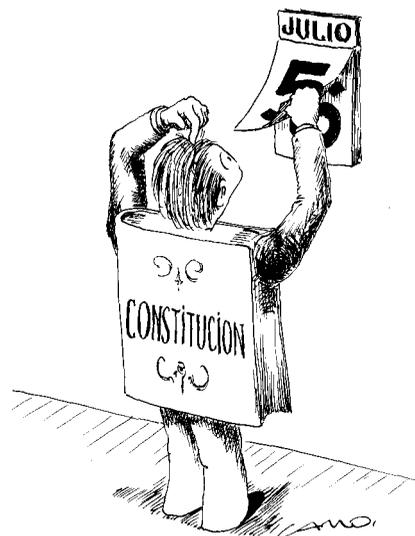
(16) «Artículo 108.- La ley aprobada según lo previsto por la Constitución, se envía al Presidente de la República para su promulgación dentro de un plazo de quince días. En caso de no promulgación por el Presidente de la República, la promulga el Presidente del Congreso, o el de la Comisión Permanente, según corresponda.  
Si el Presidente de la República tiene observaciones que hacer sobre el todo o una parte de la ley aprobada en el Congreso, las presenta a éste en el mencionado término de quince días.  
Reconsiderada la ley por el Congreso, su Presidente la promulga, con el voto de más de la mitad del número legal de miembros del Congreso».

(17) GRUPO DE ESTUDIOS DE TÉCNICA LEGISLATIVA -GRETEL-. La forma de las leyes: Diez estudios de técnicas legislativas. Bosch, Barcelona, 1986, pág. 97.

(18) Al respecto, debemos señalar que la fórmula empleada para la promulgación de leyes es la siguiente: «POR TANTO: Mando se publique y cumpla».

### 3.2.3.3. La publicación.

Finalmente, una vez que la ley es sancionada y promulgada, resta su difusión, a fin que quienes quedan obligados por ella tengan pleno conocimiento respecto de los mandatos que regirán sus actos. Este efecto viene dado con la figura de la publicación de las leyes que actúa como complemento esencial para su aplicabilidad, de tal forma que no pueda exigirse el cumplimiento de las mismas, si los obligados por estas leyes desconocen su existencia y contenido. Así, las leyes son difundidas mediante órganos oficiales, el cual es, en nuestro ordenamiento, el Diario Oficial «El Peruano».



3.3. Concluidos estos actos del proceso de formación y elaboración de las leyes, éstas se encuentran expeditas para entrar en vigencia o vigor, momento que, generalmente, se relaciona con su fecha de publicación o con la fecha que en ella se disponga para su entrada en vigor -período denominado *vacatio legis*-.

Así, respecto a las técnicas para fijar la entrada en vigor de las leyes, existen tres grandes opciones en el Derecho comparado<sup>(19)</sup>:

a. El establecimiento de un día concreto y deter-

minado.

b. La fijación del día de entrada en vigor en relación con el día de la publicación de la ley.

c. La fijación del día de la entrada en vigor en relación con otro acontecimiento.

Nuestro ordenamiento ha adoptado la segunda de estas opciones, ya que el plazo de *vacatio legis* -transcurrido el cual entran en vigencia las leyes- se determina según el día de la publicación de la ley<sup>(20)</sup>.

## 4. ANÁLISIS.

4.1. Amparados en este marco teórico, procederemos a identificar los actos que, en el proceso de elaboración de la Carta constitucional de 1993, comprendieron las fases de iniciativa, constitutiva e integración.

La fase de iniciativa se inició con la instalación del CCD realizada el 31 de diciembre de 1992. En cuanto a la identificación de las materias a ser reguladas, debe considerarse que la intención inicial era la reforma en aspectos puntuales respecto a los cuales se había llegado a un acuerdo: Poder Judicial, régimen económico, regiones y relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo<sup>(21)</sup>. Sin embargo, se optó finalmente por la elaboración de un nuevo texto constitucional sobre la base de la carta anterior.

Por su parte, la fase constitutiva comprendió los debates llevados a cabo tanto por la Comisión de Constitución como por el Pleno del CCD. Esta fase culmina con la aprobación del texto constitucional por parte del Pleno del CCD, en la sesión del viernes 3 de setiembre de 1993.

Los actos de integración o eficacia están dados por la publicación del texto aprobado por el CCD, el referéndum -a través del cual la ciudadanía ratificaría o no el referido texto- y la promulgación de la nueva Carta constitucional.

4.2. El resultado de este proceso de elaboración y formación de la Constitución Política de 1993 no se plasmó en una fecha determinada que nos permita establecer su entrada en vigencia -y con ello, la derogación de la Carta Constitucional anterior-. Por el contrario, las disposiciones que regularon este aspecto resul-

(19) GRUPO DE ESTUDIOS DE TÉCNICA LEGISLATIVA -GRETEL-. Op. cit., pág. 188.

(20) «Artículo 109.- La ley es obligatoria desde el día siguiente de su publicación en el diario oficial, salvo disposición contraria de la misma ley que posterga su vigencia en todo o en parte».

(21) GARCÍA BELAUNDE, Domingo. «El referéndum constitucional (Perú, 1993)». En: Gaceta Jurídica. Pág. 44.

taron ambiguas y contradictorias.

En efecto, la Decimocuarta y Decimosexta Disposiciones Finales y Transitorias regulan el aspecto de la entrada en vigencia de la nueva Carta constitucional. Así, mientras que para la primera, estaría vigente desde la ratificación en referéndum del texto aprobado por el CCD, en la segunda se establece que, verificado el acto de promulgación, la nueva Constitución sustituiría a la anterior -efecto propio de su entrada en vigencia-.

En este sentido, alguna de estas fechas debe ser la que determine el momento de la entrada en vigencia de la Carta constitucional. Por ello asumimos, a manera de hipótesis, que la segunda de las normas mencionadas es la que realmente regula la entrada en vigor de la nueva Carta constitucional; asumir que la vigencia estuvo determinada por la ratificación de la ciudadanía en vía de referéndum, supondría llegar al absurdo que entre esta fecha y el acto de promulgación (momento de derogación de la carta anterior), habrían coexistido dos Constituciones.

Por ello, partimos de una fecha cierta en la que se produjo el efecto derogatorio, propio de la entrada en vigencia de una norma. Sin embargo, surge el problema de poder determinar ¿a qué vigencia quiso referirse el constituyente en la Decimocuarta Disposición Final y Transitoria? A fin de asignar un sentido a esta última norma, es necesario efectuar un proceso de interpretación constitucional.

**4.3.** La primera etapa en este proceso interpretativo, constituye una aproximación literal a fin de determinar el sentido de la norma.

El término vigencia refiere a las normas que están en vigor y observación. Esta vigencia, no queda sin efecto por el uso en contra ni por el desuso<sup>(22)</sup>.

Así, la vigencia alude a una condición adquirida por la norma cuando pertenece de manera activa al ordenamiento y, en consecuencia, regula potencialmente todas las situaciones por ella contempladas<sup>(23)</sup>. En

este sentido, una ley vigente es aquella que ha sido producida de acuerdo a Derecho y que, en principio, debe regir y ser obedecida<sup>(24)</sup>.

La noción de vigencia de las normas corresponde a la idea metafórica de un derecho vivo en la ley promulgada y publicada. Así, puede afirmarse que la expresión «derecho vigente» es amplia y abarca las nociones de derecho objetivo positivo, derecho válido, obligatorio, coercitivo, aplicado por los tribunales<sup>(25)</sup>.

Aparentemente, éste no habría sido el concepto de vigencia de normas tomado en cuenta por quienes elaboraron la Decimocuarta Disposición Final y Transitoria de la Carta constitucional de 1993. De haberlo sido, no se habría requerido complementarla con una cláusula derogatoria adicional.

**4.4.** Por lo mismo, avanzaremos en el proceso de interpretación, dirigiéndonos hacia un análisis histórico que nos permita apreciar qué fue lo que pensó el constituyente al momento de la elaboración de la norma. Para este efecto, nos remitiremos a las actas de sesiones del Pleno del CCD<sup>(26)</sup>.

El proyecto de la Comisión de Constitución, respecto a las Disposiciones Finales y Transitorias, fue sometido a debate en el Pleno en la vigésimo novena «LL- 1» sesión matinal del CCD llevada a cabo el 18 de agosto de 1993. Dicho proyecto constaba de nueve disposiciones de las cuales la octava estaba referida a la entrada en vigor de la nueva Constitución Política. En efecto, dicha norma establecía que «La presente Constitución, una vez que entra en vigor, sustituye la Constitución de 1979».

El debate que suscitó esta disposición -que no fue extenso en comparación con el de las restantes disposiciones- radicó tanto en la omisión del referéndum respecto del perfeccionamiento de la voluntad contenida en la Carta constitucional, como en la supresión de lo relativo a la sustitución de la anterior Constitución por considerarlo obvio. Sin embargo, no se

---

(22) CABANELLAS, G. Diccionario de Derecho usual. Sexta edición. Tomo IV. Omeba, 1968, pág. 404.

(23) DIEZ-PICAZO, Luis María. Op. cit., pág. 168.

(24) Esta noción de vigencia de las leyes se asimila a lo que Kelsen denomina validez de la norma, que además de su existencia específica, supone que ha sido creada de acuerdo a la Constitución.

Al respecto véase KELSEN, Hans. La teoría pura del Derecho. Traducción de la Segunda edición en alemán. Universidad Nacional Autónoma de México, México D.F., 1983, págs. 23-25.

(25) JOSÉ BRANDAO, Antonio. «Vigencia y temporalidad del Derecho». En: El hecho del Derecho. Losada, Buenos Aires, 1956, pág. 60.

(26) Las transcripciones de las copias magnetofónicas de las sesiones del Pleno del CCD, fueron obtenidas por la red «Internet».

advirtió el problema del momento de su entrada en vigencia.

Así, tras considerar las observaciones a la versión inicial, se somete a votación el nuevo texto -que sería el definitivo- de la Octava Disposición -Decimocuarta Disposición Final y Transitoria de la versión final- que establece: «La presente Constitución, una vez aprobada por el Congreso Constituyente Democrático, entra en vigencia conforme al resultado del referéndum regulado mediante ley constitucional». El texto fue aprobado por cuarenta y siete votos contra doce.

Con fecha 25 de agosto de 1993 se lleva a cabo la vigésimo novena «S-1» sesión permanente vespertina en la que se someten a debate, entre otras, las Disposiciones Finales y Transitorias añadidas al proyecto original del texto constitucional. De esta forma, la Decimoctava Disposición establecía que «Promulgada la presente Constitución queda derogada la de 1979».

En esta ocasión, la discusión radicó en la inclusión del término «derogada» por considerar que era más idóneo el término «sustituir» en tanto que la anterior Constitución aún podría regular situaciones producidas durante su vigencia. Finalmente, la redacción de esta disposición fue corregida, resultando el texto vigente. Dicha norma se aprobó por cincuenta y cuatro votos contra doce<sup>(27)</sup>.

A partir de este análisis histórico, podemos advertir que la disposición original que regulaba lo referido a la entrada en vigor de la nueva Constitución, preveía la simultaneidad del momento de la entrada en vigor de la norma, con el efecto derogatorio, restando determinar únicamente la fecha en que esto se produciría. No obstante, la inclusión en esta norma de la figura del referéndum, habría implicado una escisión entre la vigencia de la norma, con su efecto derogatorio.

4.5. A partir de estos criterios interpretativos, podemos confrontar nuestra hipótesis inicial y plantear un sentido al término «vigencia» empleado en la Decimocuarta Disposición Final y Transitoria.

Así, consideramos que, el efecto derogatorio necesariamente deberá estar determinado por la entrada en vigencia de la Constitución, confirmando así que este momento, será regulado por la Decimosexta Disposición Final y Transitoria, es decir según la fecha de promulgación del texto constitucional.

En cuanto a la asignación de un sentido a la Decimocuarta Disposición Final y Transitoria, consideramos que dicha norma acepta dos interpretaciones: una es que el término «vigencia» fue empleado para hacer referencia al acto de perfeccionamiento del texto constitucional, de tal forma que los actos posteriores sólo determinen la eficacia de esta norma vigente; la otra es entender que el momento de la entrada en vigencia no lo determinaba el acto del referéndum sino que su resultado favorable constituía un requisito esencial e imprescindible para que entre en vigencia, una vez verificados los actos posteriores de integración y eficacia.

En cuanto al empleo del término «vigencia» para hacer alusión al texto perfeccionado de la norma, podemos señalar que es una posición prevista en la doctrina. Así, respecto a la entrada en vigor de las leyes, refiere Diez-Picazo que existen en la doctrina las siguientes tres opiniones<sup>(28)</sup>:

a. La fecha de la entrada en vigor de las leyes se dará una vez producida su promulgación y publicación y, transcurrido el plazo de *vacatio legis*<sup>(29)</sup>.

b. Con la publicación, se perfecciona y entra en vigor la ley, mientras que el transcurso de la *vacatio legis*, no es sino un mero término suspensivo de la concreta aplicabilidad de una ley, por lo demás perfecta y vigente<sup>(30)</sup>.

---

(27) Debe destacarse la intervención del congresista Jorge Velásquez González quien propuso que el texto de dicha disposición fuera el siguiente: «Promulgada la presente Constitución, entra en vigencia al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial «El Peruano». Esto definitivamente habría resuelto el problema respecto a la fecha de su entrada en vigencia y, por ende, de la derogación de la Constitución de 1979.

(28) DIEZ-PICAZO, Luis María. Op. cit., págs. 181-183.

(29) Ésta es la opción recogida en nuestro ordenamiento para la entrada en vigencia de las leyes. Así, el artículo 51 de la Constitución Política de 1993 enfatiza la publicación de las normas como acto esencial para su vigencia. Este artículo se complementa con el período de *vacatio legis* previsto en el artículo 109 -período que se ha visto reducido considerablemente respecto de la anterior Carta constitucional- que comprende, como mínimo, un día desde su publicación. De esta forma, en nuestro ordenamiento, una ley no será vigente y eficaz antes del día siguiente de su publicación.

(30) En este sentido, señala Pizzorusso que «la publicación es también un acto integrador de la eficacia de la ley misma ya que desde su realización depende el que se produzca la entrada en vigor de ésta, no siendo la *vacatio* (de la que depende también la vigencia) sino el transcurso de un mero término». En: PIZZORUSSO, Alessandro. Op. cit., pág. 245.

c. La ley se perfecciona con la sanción y promulgación, siendo la publicación -y eventualmente la *vacatio legis*- un mero trámite de la eficacia de una declaración de voluntad que ya es perfecta y vigente<sup>(31)</sup>.

En estos dos últimos casos, la norma vigente no podrá ser aplicada en tanto no se dé cumplimiento a una serie de actos posteriores a su perfección y vigencia. De esta manera, su aplicación quedaría suspendida o condicionada a la verificación de dichos actos.

Empero, no consideramos aplicable esta interpretación, por cuanto en nuestro ordenamiento, la vigencia de una norma no alude a su calidad de perfección, sino que está referida a su incorporación efectiva al sistema jurídico así como a su idoneidad reguladora, al margen que se cumpla o no (es decir a que sea eficaz).

Por otro lado, la propia literalidad de la norma evidencia que la misma no se refiere a un *status* de perfección del texto de la Carta constitucional sino que con la fórmula «entra en vigencia» da a entender su inserción en nuestro ordenamiento, «desplazando» o derogando así a la Constitución Política de 1979.

4.6. Por ello, nos resta analizar la posibilidad que la referencia a la vigencia de la Constitución no se contraiga en el acto del referéndum, sino que su alusión haya sido únicamente para resaltar el carácter esencial de la aprobación de la ciudadanía del texto constitucional.

Esta posición goza de mayor sustento jurídico que la anterior, el mismo que viene dado por el afán de la inclusión de la figura de la consulta directa a la ciudadanía que caracterizó el proceso que culminó con la dación de la Constitución Política de 1993. Así, antes de analizar los efectos del referéndum, consideramos pertinente una revisión genérica a esta institución.

El referéndum -expresamente previsto en nuestra actual Constitución según lo dispuesto por su artículo 31- es una institución propia de la democracia directa, que, a diferencia del plebiscito -referido a decisiones políticas como el cambio o no de una Constitución- recae propiamente en un acto legislativo, al referendar o aprobar un proyecto de ley dado por el cuerpo representativo<sup>(32)</sup>.

El fundamento del referéndum que aprobara la Constitución Política de 1993 era que el propio titular del Poder Constituyente se pronunciara respecto del texto aprobado por sus representantes, a fin de ratifi-

carlo. En caso la ciudadanía lo ratificara, el efecto sería que el texto de la nueva Constitución quedaba perfeccionado, tornándose inmutable e intangible, debiendo ser complementado con actos posteriores que determinen su vigencia; en caso lo desaprobara, éste sería modificado y sometido nuevamente a la consulta directa.

---

*“... el acto de promulgación  
tiene carácter recepticio y en la  
medida que no se oficialice, no  
podría ser exigible dicho  
mandato”*

---

De la confrontación de estos efectos con los conceptos expuestos para el *iter* legislativo, podemos advertir que, la figura del referéndum habría sido para la Constitución, lo que la sanción es para las leyes.

En efecto, al sancionar una norma se le perfecciona o consagra, quedando intangible su contenido -sin desconocer los particulares efectos decisorios que la sanción puede adoptar en ordenamientos como el nuestro-. Así, cabe interpretar que, si el referéndum ratificaba el texto constitucional aprobado por el CCD, la declaración contenida sería completa y perfecta, con lo cual este acto habría llevado implícito el efecto sancionador del texto constitucional.

Dentro de este orden de ideas, la ciudadanía habría sido el «órgano» sancionador de la nueva Constitución Política de 1993, sanción que adopta elementos de ser tanto un acto «perfeccionador» como de una sanción decisoria ya que -con su rechazo- podía disponer la modificación del texto.

4.7. Así, como resultado del proceso de interpretación tenemos que, mientras la Decimocuarta Disposi-

---

(31) Al respecto, véase SOLOZABAL ECHEVARRÍA, J.J. La sanción y promulgación de la ley en la monarquía parlamentaria. Madrid, 1987, pág.160 y RODRÍGUEZ ZAPATA, J. Sanción, promulgación y publicación de las leyes. Madrid, 1987, págs. 163-166.

(32) RUIZ ELDREDGE, Alberto, «El referéndum» En: Revista Jurídica del Perú. Lima, 1969, pág.3.

ción Final y Transitoria enfatiza la ratificación del texto constitucional por la ciudadanía mediante consulta directa vía referéndum como elemento esencial e imprescindible para su entrada en vigencia, la Decimosexta Disposición Final y Transitoria establece el momento de la entrada en vigencia de la Constitución de 1993 que estará determinado por el acto de promulgación del texto constitucional.

Así, habiéndole asignado un sentido a las normas que determinan la entrada en vigencia de la Constitución Política de 1993, resta determinar el momento en que esta vigencia se obtuvo, quedando, en consecuencia, derogada la anterior Carta constitucional.

4.8. El 29 de diciembre de 1993, el Presidente de la República promulgó la nueva Constitución, aprobada por el CCD y ratificada en el referéndum. Una interpretación literal de la cláusula derogatoria nos conduciría a tener que afirmar que desde que se verificó el acto, en estricto, la nueva Carta constitucional entró en vigencia. Empero, esto supondría una clara situación de inseguridad jurídica, puesto que el momento en que se realizaría el acto de promulgación era contingente, con lo cual la vigencia de la nueva habría quedado a voluntad de los encargados de la realización del acto de promulgación.

Por ello, consideramos que el efecto obtenido mediante este acto, en tanto vinculante para las personas que quedarían obligadas por la nueva Constitución, no puede serles oponibles hasta que el mismo no haya sido hecho público de manera oficial -lo que se produjo el 30 de diciembre de 1993-. En efecto, tal como lo explicáramos precedentemente, la promulgación no supone un acto que por sí mismo sea constitutivo para efectos de la norma producida, sino que no se explica sin relacionarlo con las personas que quedan obligadas por esa certificación. Así, el acto de promulgación tiene carácter recepticio y en la medida que no se oficialice, no podría ser exigible dicho mandato<sup>(33)</sup>.

Finalmente, debemos referirnos a la publicación -por lo general el último acto antes de la vigencia de las normas-. Al respecto, cabe destacar que, en este caso, el acto de publicación recayó, inicialmente, sobre el texto aprobado por el CCD, siendo anterior a la consulta directa a la ciudadanía y al acto de promulgación del texto constitucional<sup>(34)</sup>. Sin embargo, en la medida que este texto publicado no fue modificado posteriormente (al haber sido aprobado por el referéndum), el acto de publicación de la nueva Constitución fue eficaz. Así, al momento de su promulgación la publicación de la norma había cumplido plenamente su cometido de difusión, teniendo los obligados por ella pleno conocimiento de sus normas.

Dentro de este orden de ideas, es lógico entender que se haya dispuesto la vigencia inmediata de la nueva Carta constitucional una vez producido el acto de promulgación. Así tenemos que, una vez publicada la promulgación de la nueva Constitución -publicación que incluyó el texto íntegro de la Constitución-, entró en vigencia derogando a la Carta constitucional de 1979.

Por lo expuesto, podemos concluir que la Constitución Política de 1993, entró en vigencia en el momento de la oficialización del acto de su promulgación y publicación del propio texto constitucional, es decir el 30 de diciembre de 1993<sup>(35)</sup>.

## 5. REFLEXIÓN FINAL.

La necesidad de emplear un proceso de interpretación para determinar un aspecto tan trascendente para cualquier norma -y particularmente para una Constitución Política- como es el momento de su entrada en vigencia, pone de manifiesto un preocupante vacío que, esperamos, sea subsanado mediante resoluciones judiciales o del Tribunal Constitucional, que permitan determinar, de manera precisa y uniforme, la fecha a partir de la cual nos encontramos regidos por la Constitución Política de 1993.<sup>36</sup>

---

(33) Esta interpretación es la que ha adoptado el órgano jurisdiccional en sus resoluciones; no obstante, erróneamente han considerado, como fecha de promulgación de la nueva Constitución Política, el 31 de diciembre de 1993.

(34) El texto aprobado por el Pleno del CCD fue publicado el 7 de setiembre de 1993 en el Diario Oficial «El Peruano».

(35) Al respecto, podemos hacer referencia a la Constitución española de fecha 27 de diciembre 1978, la misma cuyo texto fuera aprobado en referéndum. En ella, la consulta directa tuvo un efecto de publicidad de la norma, de tal forma que se estableció su inmediata vigencia el mismo día de la publicación. Así lo señala su Disposición Final que indica «Esta Constitución entrará en vigor el mismo día de la publicación de su texto oficial en el Boletín Oficial del Estado. Se publicará también en las demás lenguas de España».