

Apuntes sobre la interpretación constitucional

Fernando Pachano O.

No debemos olvidar que es una Constitución lo que estamos interpretando, una Constitución destinada a resistir épocas futuras, y consiguientemente a ser adaptable a las variadas crisis de los asuntos humanos.

(Juez John Marshall)

Introducción

La interpretación de la Constitución, es decir, el proceso mediante el cual se indaga el sentido de una norma constitucional con el fin de aplicarla, es un tema de interés relativamente reciente en la doctrina jurídica. Nada se dijo sobre ella durante siglo y medio de desarrollo del Derecho Constitucional. Como nos recuerda el profesor Pérez Royo, en los tratados de Derecho Constitucional del siglo XIX y de las primeras décadas del XX, no constaba un apartado, mucho menos una lección, dedicados a la interpretación de la Constitución. En definitiva: *Se trataba de una cuestión inexistente*.¹ Sólo a partir de los años cincuenta del siglo pasado el tema cobra importancia y empieza a configurarse lo que sería una teoría de la interpretación constitucional. ¿Quiere decir esto que en la actualidad, iniciado ya el siglo XXI, se le otorga la debida importancia al estudio de la interpretación constitucional y existe claridad sobre ella? No necesariamente. Aun hoy en muchos países: *Uno de los temas quizás menos estudiados por quienes se dedican al derecho público, es el de la interpretación de la Constitución. Es una materia que casi no se menciona en los cursos regulares de derecho constitucional*.²

En Ecuador ha ocurrido y ocurre igual. La mayor parte de quienes han teorizado sobre el Derecho Constitucional tampoco ha reservado un espacio adecuado para el tratamiento de la interpretación de la Constitución y, como nos dice el doctor Pérez Loose, la singularidad del tema *no ha sido lo suficientemente apreciada por los operadores jurídicos, incluyendo al Tribunal Constitucional*.³ Esto, como es fácil deducir, ha traído negativas consecuencias para la práctica y el desarrollo del Derecho, sobre todo en el campo del control de la constitucionalidad, máxime cuando: *El problema de la interpretación constitucional es la esencia del control constitucional*.⁴ En efecto, la expulsión del ordenamiento jurídico de una ley o una norma de inferior jerarquía, producto del control constitucional, depende de la interpretación de dicha ley o norma inferior según la Constitución y, en último término, de la interpretación de la propia Constitución.⁵

Este artículo constituye una aproximación a la interpretación constitucional, mediante la cual se pretende si no aclarar al menos apuntar –tal como señala su título– algunos elementos que deben ser tomados en cuenta al momento de enfrentar esta delicada y fundamental tarea.

¿Qué tiene de especial la interpretación constitucional?

Se mencionó que la doctrina jurídica sobre la interpretación de la Constitución estuvo ausente por mucho tiempo. Parece razonable que empecemos por explicar brevemente este punto.

Al ser la Constitución un instrumento indiscutiblemente político (téngase en cuenta su propia denominación: Constitución Política del Estado), en el pasado se consideró que su interpretación sólo podía tener ese mismo carácter. El único intérprete de la Constitución era el Parlamento y, siendo así, su interpretación no podía ser sino política; no había cabida, por lo tanto, para consideraciones y teorías jurídicas al respecto. La Constitución estaba, como anota Pérez Royo, *fuera del mundo del Derecho*.⁶ Es con la aparición de los tribunales constitucionales, como órganos independientes de los tres poderes tradicionales del Estado, a cargo del control de la constitucionalidad, que la necesidad de un desarrollo jurídico frente al tema de la interpretación empieza a hacerse patente. Coadyuvan a ello también el posicionamiento de la Constitución como norma jurídica de aplicación inmediata y la obligación de los jueces de ejercer el llamado control difuso de constitucionalidad.

Pero, si bien con el tiempo se fue asentando la idea de que la interpretación de la Constitución necesita fundamentos jurídicos y no sólo políticos, el desarrollo de una teoría jurídica sobre la interpretación constitucional ha tenido que enfrentar un escollo adicional: la difundida tendencia a extender las reglas generales de la hermenéutica jurídica al campo constitucional. Es decir, tal como ocurre con las demás ramas del Derecho, simplemente se ha buscado incorporar al Derecho Constitucional las reglas y los principios de interpretación propios de la ley. Dice Pérez Loose sobre el caso ecuatoriano: *En materia de interpretación constitucional, la tendencia en muchas partes, como en nuestro país, ha sido la de adoptar las técnicas y cánones aceptados en otros campos del derecho. El desarrollo de una metodología hermenéutica propia del derecho constitucional es casi inexistente en la jurisprudencia de nuestro Tribunal (Constitucional)*.⁷ En ese mismo sentido, podría hablarse de la recurrente aplicación de las reglas para interpretar la ley, contenidas en el artículo 18 del Código Civil, a la hora de interpretar la Constitución.

En definitiva, se desconoce que la interpretación constitucional no es —no puede ser— igual a la interpretación legal. Ocho serían, según la profesora Freixes Sanjuán, las diferencias entre una y otra, a saber:

- I La interpretación constitucional evita frecuentemente el desencadenamiento de un proceso de reforma de la Constitución;
- II La interpretación de la Constitución cumple funciones de orientación y control;
- III El carácter vinculante propio de la interpretación constitucional;
- IV La vinculación de los aplicadores del Derecho a la interpretación constitucional;
- V El contenido político que tiene la interpretación constitucional;
- VI El carácter integrador de la Constitución y el contenido axiológico de sus normas;
- VII El carácter cualificado del Tribunal Constitucional como intérprete de la Constitución; y,
- VIII Frente a la Constitución existe un mayor número de opciones interpretativas.⁸

Otros autores sostienen que para marcar la diferencia entre las interpretaciones legal y constitucional basta con tomar en cuenta los siguientes tres criterios: objetivo, subjetivo y teleológico. Desde el punto de vista objetivo, se debe reconocer que la Constitución, en cuanto norma, es distinta a la Ley. *La Ley existe en forma de múltiples leyes, que son expresión de la regularidad de los comportamientos de los individuos en las más diversas esferas de la vida social y que tienen una estructura material normativa caracterizada por la fijación de un presupuesto de hecho hipotético al que se anudan consecuencias jurídicas.*⁹ La Constitución, por el contrario, es única, no expresa regularidad alguna de comportamientos individuales, sino más bien marca el cauce para que la sociedad se autodirija políticamente con un mínimo de seguridad, y reconoce un esquema de derechos y libertades básicos, a la vez que establece órganos y procedimientos dirigidos a su cumplimiento.¹⁰ Además, tomando en cuenta ahora al sujeto, la Constitución tiene dos intérpretes privilegiados: el Parlamento y el Tribunal Constitucional. El primero, por ser la expresión de la voluntad soberana del pueblo, es el intérprete auténtico de la Constitución y su interpretación es política. El segundo realiza una interpretación jurídica, determinando si la interpretación del legislador superó o no los límites que le impone la propia Constitución (más adelante desarrollaremos este punto). Por último, desde una perspectiva teleológica, se puede decir que la interpretación de la Ley busca, fundamentalmente, determinar el sentido de una norma para, aplicándola a un caso concreto, lograr la solución jurídica más adecuada. La finalidad de la interpretación constitucional es defender la propia Constitución, esto es, precautelar el acuerdo político contenido ella.¹¹

La Constitución, entonces, debido a su particularidad, requiere de una hermenéutica igualmente particular. ¿Significa esto que las reglas generales para la interpretación jurídica son por completo inútiles en el ámbito constitucional? No. Las reglas tradicionales de la hermenéutica jurídica, aquellas propuestas por Savigny (gramatical, sistemática, lógica e histórica), pueden resultar útiles, incluso necesarias, pero son insuficientes frente a la complejidad que en-

traña la Constitución. A lo sumo, pueden constituirse en orientaciones iniciales, tal como afirma Hoyos: *Los métodos de interpretación jurídica señalados en el título preliminar del Código Civil no vinculan al juez constitucional, aunque sí pueden servirle de guía inicial.*¹²

¿Existen reglas para interpretar la Constitución?

Siguiendo al profesor Zagrebelsky, podríamos afirmar que *no existe, ni en la literatura jurídica, ni en la jurisprudencia, una teoría de los métodos de interpretación constitucional que afirme la posibilidad y la necesidad de la adopción de un método preestablecido o de un orden metodológico definido.*¹³ En efecto, *strictu sensu*, no existen métodos ni reglas generalmente aceptadas de interpretación para la Constitución. Más bien se ha concluido que, vistas las especiales características de las normas constitucionales que, en general, son esquemáticas, abstractas, indeterminadas y elásticas, su interpretación se adecúa más a principios que a reglas.¹⁴ ¿Cuáles son, entonces, esos principios que deben orientar al intérprete constitucional? Antes de examinar algunos de ellos, puede resultar ilustrativo revisar brevemente lo que anota Néstor Sagüés sobre lo que serían áreas *pacificadas* y áreas *todavía en conflicto* en materia de interpretación constitucional.

Para el citado autor argentino, un conflicto superado sería el que existió entre las doctrinas de interpretación sistemática y asistemática, resultando vencedora la primera. No estaría más en discusión el hecho de que las normas de la Constitución deben interpretarse coordinadamente, como un todo orgánico, jamás de manera aislada. Otro conflicto superado se referiría al que enfrentó a la doctrina de interpretación histórica y a la de interpretación literal. Para Sagüés, si bien las palabras de la Constitución cuentan, no es admisible que el intérprete se aferre ciegamente a ellas y desconozca su espíritu, es decir, la intención del constituyente o del legislador. Así, cabrían las interpretaciones extensivas y restrictivas, de acuerdo a las necesidades que surgieran de ampliar o reducir el sentido del texto constitucional para hacerlo coincidir con el espíritu de su autor. Para hallar dicho espíritu, habría que recurrir a las exposiciones de motivos, a los debates, y a los informes de las comisiones del órgano creador de la norma constitucional, siendo ésta una tarea nada sencilla.¹⁵ La última área *pacificada* sería aquella donde antes hubo un conflicto entre las interpretaciones estática y dinámica. En palabras del propio Sagüés: *Puede llamarse estática a aquella exégesis de la constitución que, al extremar la interpretación histórica, actúa 'mirando hacia atrás', entiendo las lagunas o silencios constitucionales como prohibiciones, y se resiste a incorporar como derecho válido aquellas normas de derecho constitucional consuetudinario elaboradas desde la realidad constitucional.*¹⁶ La interpretación de la Constitución, al contrario, debe ser evolutiva o adaptativa frente a las nuevas realidades. Esta última es la tesis de la doctrina de la interpretación dinámica.

Dos serían, en cambio, las áreas de conflicto aún pendiente o de asuntos no dilucidados en lo que a la hermenéutica constitucional se refiere. La primera hace relación a la doctrina de la interpretación mutativa, entendiéndose por ésta la que extrema la interpretación dinámica, llevando al

intérprete más allá de lo que señala la Constitución. La interpretación mutativa -según los términos empleados por el autor cuya argumentación estamos siguiendo- puede ser *proeter constitutionem*, cuando complementa y desarrolla el texto constitucional, o *contra constitutionem*, cuando se opone al texto de la Constitución, ya sea porque agrega algo, falseando el precepto en cuestión; porque sustrae algo expresamente consignado en el texto; o porque hace ambas cosas, es decir, sustrae algo y lo reemplaza por otra cosa. Sagiés se manifiesta a favor de la mutación *proeter constitutionem*, porque a su juicio *moderniza* la Constitución sin alterar la letra o la voluntad del constituyente. En cuanto a la interpretación *contra constitutionem*, este autor nos dice que, en los casos que se pretende alterar de algún modo el texto y el espíritu de la Constitución, lo honesto sería recurrir a la reforma constitucional. Deja a salvo, sin embargo, la interpretación mutativa *contra constitutionem* exclusivamente para los casos de *imposibilidad material o racional de cumplimiento de la constitución*, o para cuando el derecho de necesidad *supraconstitucional* legitime superar el principio de supremacía de la constitución.¹⁷ Esto último se daría si de por medio estaría la supervivencia del sistema político y del propio Estado.¹⁸

La segunda área conflictiva se refiere a la llamada interpretación previsorora. Las siguientes palabras de Monroy Cabra nos ayudan a identificar una de las tesis en disputa: *La interpretación constitucional debe tener presentes las consecuencias que se pueden producir por la decisión, para lo cual no hay que olvidar el bien común y el interés general.*¹⁹ Para Sagiés, guiado por una interpretación previsorora el intérprete constitucional podría, en unos casos, optar por la interpretación más útil, midiendo las consecuencias de todas las posibles; o, en casos extremos, inaplicar la norma constitucional porque de lo contrario podría provocarse una grave conmoción social, política o económica. Para ejemplificar, el autor cita el caso de un tribunal estadounidense que se negó a declarar la inconstitucional de un impuesto, pese a entender que contravenía a la Constitución estadual, ya que si lo hacía podía producir un caos social y económico, tomando en cuenta que importantes programas del Estado se financiaban con dicho impuesto.²⁰ En contra de lo señalado, hay quienes anotan que la interpretación de la Constitución no puede salirse del campo netamente jurídico, sean cuales fueren las consecuencias de ésta.

A propósito del tema, Arturo Hoyos, citando la doctrina de la Corte Suprema de los Estados Unidos de América, dice: *La Constitución no es un pacto suicida sino, por el contrario un pacto que hace posible la convivencia social y, por ello, la interpretación constitucional para mantener vigencia y utilidad social debe permitir la supervivencia y la prosperidad de la sociedad.*²¹ En ese mismo sentido, Zagrebelsky advierte que la función del Tribunal Constitucional *no es la de introducir nuevas dificultades en el sistema político-institucional, económico y social, sino la de allanar las existentes. La justicia constitucional debe facilitar, no obstaculizar.*²² Pérez Royo, por su parte, sentencia: *La Constitución no puede ser un obstáculo insoportable para el proceso político a través del cual la sociedad se autodirige.*²³

Restan por revisar algunos de los principios para guiar la interpretación constitucional que se han ido definiendo en la doctrina y la jurisprudencia internacional. A continuación se repasa los cinco más difundidos.²⁴

- I Principio de la unidad de la Constitución. Las normas constitucionales deben ser correlacionadas y coordinadas unas con otras. La Constitución debe interpretarse de modo integral. Recuérdese la doctrina de interpretación sistemática.
- II Principio de concordancia práctica. *Hay que interpretar la Constitución de manera que no se produzca el 'sacrificio' de una norma o valor constitucional en aras de otra norma o valor.*²⁵ Debe buscarse la coherencia de las normas, evitándose las contradicciones. Ahora bien, es preciso mencionar un hecho de mucha relevancia a la hora de hablar de coherencia; nos lo recuerda Carlos Niño: *Las constituciones son generalmente el resultado de compromisos entre ideologías e intereses contradictorios que se reflejan en tensiones entre distintas disposiciones.*²⁶ Esto sin duda hace más complejo al proceso de hermenéutica constitucional, porque hay que obtener equilibrios muchas veces difíciles; pero, al mismo tiempo, y es fundamental reconocerlo: *hace que la Constitución no sea obstáculo para la obra de gobiernos democráticos de diferentes tendencias.*²⁷ Como se ve, el principio es válido, aun reconociendo que la Constitución no es- nunca debería ser- de un solo signo.
- III Principio de la eficacia integradora. La interpretación debe buscar el asegurar el mantenimiento de la unidad política, del acuerdo consignado en la Constitución.
- IV Principio de corrección funcional. La interpretación no debe alterar el esquema de división de poderes y funciones establecido en la parte orgánica de la Constitución.
- V Principio de eficacia o efectividad. La interpretación debe ser tal que se maximice la eficacia y plena vigencia de las normas constitucionales, sobre todo aquellas referidas a los derechos y garantías fundamentales de las personas.²⁸

El método típico de interpretación constitucional

Si bien, como se anotó anteriormente, no existe un método universalmente aceptado para la interpretación constitucional, no por ello hay que desconocer que existen interesantes propuestas. A una de ellas se la ha denominado método típico. ¿En qué consiste? Pues, quisiéramos terminar este artículo contestando brevísimamente esa pregunta.

Básicamente, el método típico es una interpretación de límites. Parte de la idea de que la Constitución recoge los límites extremos que se autoimpone la sociedad, límites que es preciso analizar si fueron sobrepasados por el legislador al momento de dar respuesta a las necesidades sociales a través de la creación de derecho. *El legislador crea derecho a partir de la Constitución y con el límite que la Constitución supone.*²⁹ El Tribunal Constitucional determina si los límites considerados por el legislador son aquellos efectivamente establecidos en la Constitución. El legislador interpreta la Constitución desde una perspectiva política, enfocada a la solución de los problemas sociales que tiene que atender; el Tribunal Constitucional, en cambio, con mirada jurídica, persigue que la forma de atender esos problemas se enmarque en los límites de la Constitución. Sólo cuando, mediante una interpretación sistemática, dinámica, teleológica (si se quiere, previsorora) y que respete los principios anotados, no haya manera de enmarcar las decisiones del le-

gislador dentro de los límites extremos de la Constitución, habría lugar para una declaratoria de inconstitucionalidad.

Como expresa de manera cristalina Pérez Royo, entre las interpretaciones política y jurídica tiene que existir una conexión. *El legislador tiene que autolimitarse al dictar la ley, ya que su interpretación política debe ser jurídicamente correcta. Pero el Tribunal Constitucional debe autolimi-*

*tarse en su revisión de la interpretación del legislador, ya que su interpretación jurídica no debe reducir indebidamente el margen de la interpretación política de aquél. Si el Tribunal Constitucional no se autolimitara en su interpretación de la Constitución, su actuación conduciría inevitablemente al bloqueo del sistema político, dejando sin respuesta a los problemas de la sociedad.*³⁰

Bibliografía

- García, Enrique A., *La interpretación de la Constitución*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1984.
- Hoyos, Arturo, *La interpretación constitucional*, Temis, Bogotá, 1998.
- Huerta, Luis A., *Jurisprudencia constitucional e interpretación de los derechos fundamentales*, en: Comisión Andina de Juristas, *Derechos fundamentales e interpretación de la Constitución. (ensayos y jurisprudencia)*, CIEDLA, Serie Lecturas Constitucionales No.13, Lima, 1997.
- Monroy-Cabra, Marco, *La interpretación constitucional*, Ediciones Librería del Profesional, Bogotá, 2002.
- Nino, Carlos S., *Fundamentos de Derecho Constitucional. Análisis filosófico, jurídico y politológico de la práctica constitucional*, ASTREA, Buenos Aires, 1992.
- Pérez-Loose, Hernán, *Inconstitucionalidad de leyes*, en: *Guía de litigio constitucional*, Tomo II, CLD, Quito, 2001.
- Pérez-Royo, Javier, *Curso de Derecho Constitucional*, Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales S.A., 7ma edición, Madrid, 2000.
- Sagüés, Néstor P., *La interpretación constitucional, instrumento y límite del juez constitucional*, en *Anuario Jurídico*, Fundación Konrad Adenauer, Caracas, 1996.
- Sagüés, Néstor P., *Elementos de Derecho Constitucional*, Tomos 1 y 2, ASTREA, Buenos Aires, 1999.

Notas

1. Pérez-Royo, Javier, *Curso de Derecho Constitucional*, Marcial Pons, 7ma. edición, Madrid, 2000, pág. 133.
2. Hoyos, Arturo, *La interpretación constitucional*, Temis, Bogotá, 1998, p.1.
3. Pérez-Loose, Hernán, *Inconstitucionalidad de leyes*, en: *Guía de litigio constitucional, Tomo II*, CLD, Quito, 2001, pág. 215.
4. Monroy-Cabra, Marco, *La interpretación constitucional*, Ediciones Librería del Profesional, Bogotá, 2002, pág. 16.
5. Cf. Huerta, Luis A., *Jurisprudencia constitucional e interpretación de los derechos fundamentales*, en: Comisión Andina de Juristas, *Derechos fundamentales e interpretación de la Constitución. (ensayos y jurisprudencia)*, CIEDLA, Serie Lecturas Constitucionales No.13, Lima, 1997, pág. 26.
6. Pérez-Royo, Op.Cit., pág. 134.
7. Pérez-Loose, Op.Cit., pág. 215.
8. Cf. Freixes-Sanjuán, Teresa, *Una aproximación al método de interpretación constitucional en Cuadernos de la Cátedra Fadrique Ceriol*, U. De Valencia, 1993, citada por Monroy-Cabra, Marco, Op.Cit., pág. 72.
9. Pérez-Royo, Op.Cit., pág. 137.
10. Cf. Idem.
11. Cf. Huerta, Luis, Op.Cit., pág. 24 y 25; Pérez-Royo, Javier, Op.Cit., pág.138ss; Hoyos, Arturo, Op.Cit., pág. 5.
12. Hoyos, Arturo, Op.Cit., pág. 15.
13. Zagrebelsky, Gustavo, *La Justicia Constitucional*, Ed. Mulino, Bolonia, 1988, citado por Hoyos, Arturo, Op.Cit., pág. 14.

Notas

14. Prieto-Sanchís, Luis, *Notas sobre la interpretación constitucional*, en Revista del Centro de Estudios Constitucionales, No.9, Madrid, 1991, p.175, citado por Monroy-Cabra, Marco, Op.Cit., pág. 13.
 15. *Reconstruir una intención en un cuerpo colegiado es especialmente difícil: los que votaron por la iniciativa pueden haber tenido intenciones muy diferentes, algunas no expresadas; más aún, entre las intenciones expresadas a favor de la misma norma puede haber contenidos contradictorios. De más está decir que la reconstrucción de la intención subyacente a textos sancionados por órganos colegiados y plurales implica una completa idealización que es también el resultado de una serie de valoraciones.* Nino, Carlos S., *Fundamentos de Derecho Constitucional*, ASTREA, Buenos Aires, 1998, pág. 87.
 16. Sagüés, Néstor P., *Elementos de Derecho Constitucional*, Tomo I, ASTREA, Buenos Aires, 1999, pág. 69.
 17. *Ibidem*, pág. 70.
 18. Cf. *Ibidem*, Tomo I, pág. 39ss, y Tomo II, pág. 233ss.
 19. Monroy-Cabra, Marco, Op.Cit., pág. 91.
 20. Sagüés, Néstor P., *La interpretación constitucional, instrumento y límite del juez constitucional*, en *Anuario Jurídico*, Fundación Konrad Adenauer, Caracas, 1996, pág. 35.
 21. Murphy, Walter, et. Al., *American Constitutional Interpretation*, Foundation Press, New York, 1986, p. 295, citados por Hoyos, Arturo, Op.Cit., pág. 31-32.
 22. Zagrebelsky, Gustavo, *La Corte Constitucional y la interpretación de la Constitución*, en *División de Poderes e interpretación*, Tecnos, Madrid, 1991, pág. 176, citado por Monroy-Cabra, Op.Cit., pág.89.
 23. Pérez-Royo, Javier, Op.Cit., pág.147.
 24. Se ha seguido fundamentalmente el esquema propuesto por Huerta, Luis, Op.Cit., pág. 40 ss, que en poco difiere del de Pérez-Royo, Op.Cit., pág. 150.
 25. Pérez-Royo, Op.Cit., pág. 150.
 26. Nino, Carlos S., *Fundamentos de Derecho Constitucional*, ASTREA, Buenos Aires, 1998, pág. 89.
 27. *Idem*.
 28. El artículo 18 de la Constitución Política del Ecuador proclama este principio de eficacia para la interpretación de los derechos humanos.
 29. Pérez-Royo, Javier, Op.Cit., pág.147.
 30. *Ibidem*, pág. 149.
-