

20.— ¿EXISTEN LEYES NULAS? (*)

En días pasados y con motivo de discutirse una moción sobre la reciente modificación de diversos artículos del Código de Justicia Militar, se inició un encendido debate entre el doctor Luis Bedoya Reyes, del Partido Popular Cristiano, y el doctor Héctor Cornejo Chávez, de la Democracia Chistiana. Lamentamos mucho no haber podido estar presentes en la Asamblea, pues a no dudar la calidad de ambos contendientes aseguraba un debate interesantísimo; por lo que nos hemos tenido que limitar a los extractos publicados por la prensa local (El Comercio, 11 de diciembre de 1978).

El problema central en debate era si una ley es nula o no es nula. De acuerdo con la tesis del doctor Bedoya, no puede haber una ley nula; el doctor Cornejo Chávez, con la habilidad de tribuno que lo caracteriza, sostuvo precisamente lo contrario. A fin de poder precisar el verdadero sentido de la cuestión, conviene hacer algunas precisiones sobre la manera cómo se puede enfocar el problema y que entendemos es triple: i) desde el punto de vista de la teoría jurídica, ii) desde el punto de vista del derecho constitucional comparado, y iii) dentro de la perspectiva del ordenamiento jurídico peruano. El problema indudablemente se circunscribió a esta última faceta y más concretamente al significado de tal proposición en el derecho peruano actual, y en especial del que tiene como punto de referencia la Constitución de 1933.

(*) LA PRENSA, 2 de enero de 1979.

En el debate se arguyó que las leyes podían ser nulas, toda vez que el artículo 19 señala literalmente lo siguiente: "Son nulos los actos de los que usurpan funciones públicas y los empleos conferidos sin los requisitos que prescriben la Constitución y las leyes". Aparentemente este artículo daría pie para una interpretación a favor de la tesis que sostiene que existen leyes nulas, pero si revisamos el Diario de Debates del Congreso Constituyente de 1931 (sesiones de 15 y 16 de Setiembre de 1932, cuando dicho articulado fue discutido y votado) colegimos que tal articulado fue puesto en función de los funcionarios públicos y de los actos administrativos que estos ejecutan, no así para el caso de las leyes. El problema de los regímenes de facto fue más bien debatido al momento de tratarse sobre las Fuerzas Armadas y sobre la composición de los Poderes del Estado, en donde se hicieron diversas referencias a la legislación. Por otro lado, este artículo 19 de la Constitución de 1933 fue tomado literalmente del artículo 13 de la Constitución de 1920, la que a su vez lo tomó en idéntico sentido del artículo 10 de la Constitución de 1867, y esta a su vez del artículo 10 de la Constitución de 1860 (la más longeva en nuestra historia). La Constitución de 1860 (artículo 10) tiene su fuente a la vez en el artículo 10 de la Constitución de 1856, que si contiene expresamente una norma categórica sobre la nulidad de las leyes, que los textos posteriores (y el vigente de 1933) no repiten; de donde se colige, que ni en espíritu ni en la letra, cabe la nulidad de la ley de acuerdo con el artículo 19 de la Constitución de 1933. Esto se refuerza si recordamos que precisamente la Exposición de Motivos que elaboró la Comisión presidida por Manuel Vicente Villarán (editada por la Imprenta Torres Aguirre en 1931) decía textualmente: "La proposición de que toda ley opuesta a la Constitución es nula, ofrece el grave peligro, por su forma abstracta, de incitar a una forma anárquica de control sobre el legislador, que destruye el imperio de la ley". Por tal motivo es que la Comisión Villarán propuso en su reemplazo la declaración de inconstitucionalidad mediante la no aplicación y en vía de excepción, que aunque fue incorporada en forma recortada y desnaturalizada mediante la Acción Popular que consagra el artículo 133 de la Constitución, fue reintroducida por el artículo XXII del Título Preliminar del Código Civil, reglamentado recién en 1963, con la Ley Orgánica del Poder Judicial. Por otro lado, la práctica parlamentaria nunca ha

aceptado la existencia de leyes nulas, sino en todo caso inconstitucionales, como se pudo apreciar en 1945 cuando el Congreso de aquella época derogó el plebiscito de Benavides, pero manteniendo sus efectos. Incluso ni siquiera los decretos-leyes se reconocen como nulos, a tenor de la legislación aprobada por los Congresos de 1931, 1945, 1950 y 1963. La jurisprudencia de la Corte Suprema también ha seguido el mismo criterio y la doctrina peruana es de idéntico parecer, sin excepciones (desde el célebre texto de José Silva Santistevan editado en París en 1874, hasta los más recientes trabajos de las nuevas generaciones). De donde se desprende que al haberse adoptado la fórmula “carece de validez legal”, con referencia a un reciente decreto-ley, no se ha hecho más que confirmar el sentido y la orientación existente en el derecho peruano de hace más de cuatro décadas.