

CAPÍTULO SEGUNDO

LEYES COMPLEMENTARIAS EN LA CONSTITUCIÓN

FEDERAL	223
I. El término “ley” en la Constitución federal	223
II. Referencia a las leyes complementarias en la Constitución .	225
III. Normas constitucionales dependientes de leyes comple- mentarias	228
IV. Naturaleza jurídica	231
V. Concepto	233
VI. Leyes complementarias y la Constitución	235
VII. Leyes complementarias y leyes constitucionales	236
VIII. Leyes complementarias y leyes ordinarias	236
IX. Leyes complementarias y leyes delegadas	240
X. Leyes complementarias y medidas provisionales	241
XI. Proceso legislativo de las leyes complementarias	242
XII. Formación de las leyes complementarias y promulgación de las leyes por transcurso del plazo	247

CAPÍTULO SEGUNDO
LEYES COMPLEMENTARIAS
EN LA CONSTITUCIÓN FEDERAL

I. EL TÉRMINO “LEY” EN LA CONSTITUCIÓN FEDERAL

1. La Constitución federal utiliza la palabra “ley” abundantemente. No siempre lo hace con primor técnico y uniformidad terminológica.⁴⁸⁸ Ahora habla de “ley federal”; ahora de “ley estadual”; otras veces, de “ley orgánica”, otras se refiere a “ley”, simplemente; en otro lugar menciona “ley especial”. Como ya apuntamos, cuando usa sólo la palabra “ley”, es necesario referirse a los principios de la competencia, para decidir si la materia sólo postula reglamentación por ley federal, o también admite la interferencia de ley estadual, como en el artículo 37, I, II, V, VIII, XI, y artículo 39, § 1o. En muchas disposiciones prevé una ley complementaria, y ahora hasta ley complementaria estadual.

2. Nos interesa, en este capítulo, tan sólo, la problemática de las leyes complementarias, en el sentido estricto que la Constitución concibió. La doctrina, desde hace mucho tiempo, viene teorizando sobre las leyes complementarias de la Constitución, pero tomaba la expresión en sentido lato, tal y como vimos, e incluso hizo la clasificación de ellas en fundamentales, orgánicas y comunes; no tenían en ellas cualquier situación especial en el derecho positivo brasileño, tal y como observaba Víctor Nunes Leal, *in verbis*:

La denominación de leyes complementarias no desarrolla, por ello, como es comprensible, ninguna jerarquía desde el punto de vista de la eficacia con relación a otras leyes declaradas no complementarias. Todas las leyes,

⁴⁸⁸ La palabra “ley” aparece cerca de 300 veces en los 246 artículos de la Constitución y en los 73 de su Acto de Disposiciones Transitorias, cualificada o no, no más que la Constitución federal de Alemania que, con sus 146 artículos sólo inscribe la palabra “ley”, con varias combinaciones (ley fundamental, ley federal, etc.), más de 300 veces (*cf.* Starck, Christian, *El concepto de ley en la Constitución alemana*, p. 39).

complementarias o no, tienen la misma eficacia jurídica, y unas y otras se interpretan según las mismas reglas destinadas a resolver conflictos de leyes en el tiempo.⁴⁸⁹

Si así era en los regímenes constitucionales anteriores, salvo el breve interregno parlamentarista, desde la Constitución de 1967 y ahora en la Constitución vigente, las leyes complementarias adquirieron superioridad formal en relación con otras leyes, en un *status* intermedio entre leyes constitucionales y leyes ordinarias, en los términos que seguidamente explicaremos.

3. Con esa característica de eficacia, ese tipo de ley complementaria se insinuó en el derecho constitucional brasileño a través del artículo 22 de la enmienda constitucional número 4, de 1961, el llamado Acto Adicional, que instituyó el efímero parlamentarismo. Decía la disposición: “Puede ser complementaria la organización del sistema parlamentarista de gobierno ahora instituido, mediante leyes votadas en dos Cámaras del Congreso Nacional, por la mayoría absoluta de sus miembros”.⁴⁹⁰ De ellas se volvió a conocer en la enmienda constitucional número 18, que modificó el sistema tributario nacional. La Comisión de la Reforma, designada por el presidente de la República para elaborar el anteproyecto de enmienda constitucional, presentó dos anteproyectos, A y B; el primero, sobre las normas legislativas, creaba la figura de las leyes complementarias con mayor rigidez que las de las leyes ordinarias (artículo 5o.). Al final, solamente fue sometido al Congreso Nacional, el proyecto A, reformulado, sin dar a las leyes complementarias la situación jerárquica prevista inicialmente. Transformado el Proyecto en la enmienda número 18, las leyes complementarias surgieron en varias de sus disposiciones, sin distinción relativa a las demás leyes allí citadas, salvo en cuanto a la denominación. Pero fue en ese momento cuando entraron en la Constitución de 1967, aprovechando la idea recogida en el artículo 22 de la enmienda parlamentarista, confiriéndoles eficacia superior a las demás leyes del país.

⁴⁸⁹ Cfr. *op. cit.*, RDA, núm. 7, p. 382.

⁴⁹⁰ Con base en ese dispositivo fueron promulgadas las leyes complementarias: a) Ley Complementaria número 1, de 17 de julio de 1962, en el acto adicional, complementando la organización del sistema parlamentario de gobierno, y estableciendo otras disposiciones; b) Ley Complementaria número 2, de 15 de septiembre de 1962, disponiendo sobre la vacancia ministerial, y dando otras providencias, inclusive fijando fecha del *referéndum* popular, que se pronunció en contra del sistema.

II. REFERENCIA A LAS LEYES COMPLEMENTARIAS EN LA CONSTITUCIÓN

4. En sentido amplio, como quedó dicho, toda vez que una norma constitucional de eficacia limitada exige, para su aplicación o ejecución, otra ley, ésta puede ser considerada complementaria, porque integra, completa la eficacia de aquélla. Pero la Constitución de 1967 instituyó, y la de 1969 reafirmó, y la actual mantiene, la figura de las leyes complementarias en sentido estricto, destinadas a regular sólo las normas constitucionales que las prevén expresamente.

5. Son leyes complementarias de la Constitución, en sentido referido, aquellas a las que la vigente carta política hace referencia expresa, lo que se verifica en cuarenta de sus disposiciones, como sigue:

I. Artículo 7o., I. Ley complementaria destinada a regular la relación de empleo;

II. Artículo 14, § 9o. Ley complementaria destinada a establecer otros casos de ilegalidad;

III. Artículo 18, § 2o. Ley complementaria a regular la creación de territorios federales y su transformación en estados;

IV. Artículo 18, § 3o. Ley complementaria destinada a transformación de estados, conforme plebiscito de la población interesada;

V. Artículo 18, § 4o. Ley complementaria destinada a establecer el periodo de creación, incorporación, fusión y desmembramiento de los municipios por ley estadual;

VI. Artículos 21, IV. Ley complementaria destinada a establecer casos para permitir que las fuerzas extranjeras transiten en el territorio nacional;

VII. Artículo 22, párrafo único. Ley complementaria destinada a autorizar a los estados a legislar sobre cuestiones específicas de las materias relacionadas en el artículo;

VIII. Artículo 23, párrafo único. Ley complementaria destinada a fijar normas para la cooperación entre la Unión y los estados, el Distrito Federal y los municipios;

IX. Artículo 37, XIX (EC-19/98). Ley complementaria destinada a definir las áreas de actuación de la fundación;

X. Artículo 40, § 15. Ley complementaria destinada a establecer normas generales para la institución de previsión complementaria por la Unión, estados, Distrito Federal y municipios;

XI. Artículo 43, § 1o. Ley complementaria destinada a disponer sobre regiones en desarrollo;

XII. Artículo 45, § 1o. Ley complementaria destinada a establecer el número de diputados por estado y Distrito Federal;

XIII. Artículo 49, II. Ley complementaria destinada a establecer casos para permitir que fuerzas extranjeras transiten en el territorio nacional (la misma referida en el artículo 21, IV);

XIV. Artículo 59, párrafo único. Ley complementaria sobre elaboración y consolidación de ley;

XV. Artículo 79, párrafo único. Ley complementaria destinada a conferir atribuciones al vicepresidente de la República;

XVI. Artículo 84, XXII. Ley complementaria destinada a establecer casos para permitir que fuerzas extranjeras transiten en territorio nacional (la misma referida en los artículos 21, IV y 49, II).

XVII. Artículo 93. Ley complementaria sobre el Estatuto de la Magistratura;

XVIII. Artículo 121. Ley complementaria sobre la organización y competencia de órganos judiciales electorales;

XIX. Artículo 128, § 4o. Ley complementaria sobre destitución de procuradores generales en los estados y en el Distrito Federal y territorios;

XX. Artículo 129, VI. Ley complementaria destinada a la forma de expedición de notificaciones en los procedimientos administrativos de competencia del Ministerio Público;

XXI. Artículo 129, VII. Ley complementaria sobre la forma de control externo de la actividad policial de la Ministerio Público;

XXII. Artículo 131. Ley complementaria destinada a establecer la organización y funcionamiento de la Abogacía General de la Unión;

XXIII. Artículo 134, párrafo único. Ley complementaria destinada a organizar la Defensoría Pública de la Unión y del Distrito Federal y de los territorios;

XXIV. Artículo 142, § 1o. Ley complementaria sobre normas generales a ser adoptadas en la organización, en la preparación y en el empleo de las fuerzas armadas;

XXV. Artículo 146. Ley complementaria destinada a disponer sobre conflictos de competencia en materia tributaria, a regular las limitaciones del poder de tributar y a establecer normas generales en materia de legislación tributaria;

XXVI. Artículo 148. Ley complementaria permitiendo instituir empréstitos compulsorios;

XXVII. Artículo 154. Ley complementaria permitiendo a la Unión instituir otros impuestos no previstos en el artículo 153;

XXVIII. Artículo 155, § 1o., III. Ley complementaria sobre competencia para la institución del impuesto *mortis causa*;

XXIX. Artículo 155, § 2o., XII. Ley complementaria destinada a definir situaciones sobre el ICMS;

XXX. Artículo 156, III. Ley complementaria destinada a definir servicios de cualquier naturaleza;

XXXI. Artículo 156, § 3o. Ley complementaria sobre la fijación de alícuotas y exclusión de incidencia del impuesto municipal sobre servicios de cualquier naturaleza;

XXXII. Artículo 161. Ley complementaria sobre reglas y criterios de distribución de recetas previstas en los artículos 157, 158 y 159;

XXXIII. Artículo 163. Ley complementaria sobre finanzas públicas, etcétera;

XXXIV. Artículo 165, § 9o. Ley complementaria destinada a fijar el ejercicio financiero, etcétera;

XXXV. Artículo 166, § 6o. Ley complementaria sobre iniciativa de ley del plan plurianual, de la ley de directrices presupuestaria y del presupuesto anual (la misma referida en el artículo 165, § 6o.);

XXXVI. Artículo 169. Ley complementaria destinada a establecer los límites de gastos con el personal;

XXXVII. Artículo 184, § 3o. Ley complementaria sobre el procedimiento contradictorio especial, procedimiento sumario, para el proceso judicial de expropiación;

XXXVIII. Artículo 192. Ley complementaria destinada a regular el sistema financiero nacional;

XXXIX. Artículo 195, § 11 (EC-20/98). Ley complementaria estableciendo límites a la concesión de remisión o amnistía de contribuciones sociales;

XL. Artículo 202. Ley complementaria sobre previsión privada complementaria.

Véase que no están consideradas en esa lista las disposiciones que prevén ley complementaria estadual (artículos 25, § 3o., y 128, § 5o.), porque en esta obra sólo interesan las leyes federales complementarias.

Obsérvese también que hay disposiciones que mencionan a la ley complementaria no como integrativa de la Constitución, sino como procedimiento (artículo 61, artículo 68, § 1o.).

6. Está claro que no es necesaria una ley complementaria para cada una de las disposiciones que la mencionan. Así, por ejemplo, la ley complementaria referida en el artículo 21, IV, es la misma de los artículos 49, II, y 84, XXII, como la ley complementaria que aparece en varias disposiciones del sistema tributario; la denominada Ley Orgánica de la Magistratura Nacional aparece en varias disposiciones, como indicamos en el ítem XVII en el número anterior; y aquella que aparece en el artículo 165, § 9o., y en el artículo 166, § 6o., aquí hasta por remisión expresa. Por otro lado, en las hipótesis de previsión de ley complementaria concreta se tenía que elaborar una para cada caso, como es la que consta en el artículo 18, § 3o., destinada a incorporar, subdividir o desmembrar estados, conforme lo aprobado en plebiscito de la población directamente interesada.

Las leyes complementarias se convirtieron en moda. Siempre que se quiera dar una cierta majestuosidad a la reglamentación de determinada materia, se usa ley complementaria, con lo que, en verdad, se está deformando un concepto que debería ser preservado con mayor rigor. Surgieron, en el régimen anterior, leyes complementarias sin referencia específica en la Constitución de 1969, como la Ley Complementaria número 7, de 7 de septiembre de 1970, instituyendo el PIS; la Ley Complementaria número 8, de 3 de diciembre de 1970, instituyendo el PASEP; la Ley Complementaria número 10, de 6 de mayo de 1971, fijando normas para el cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 98 y 108, § 1o., de la Constitución de 1969; la Ley Complementaria número 11, de 25 de mayo de 1971, instituyendo el PRORURAL, etcétera. Ya son cerca de 900 (junio de 2001).

En São Paulo, ellas proliferan a pesar de todo. Son alrededor de 300.

III. NORMAS CONSTITUCIONALES DEPENDIENTES DE LEYES COMPLEMENTARIAS

7. Ya examinamos la eficacia y aplicabilidad de las normas constitucionales en sus aspectos generales y fundamentales. Conviene, con todo y ello, analizar, aquí, aquellas dependientes de leyes complementarias, porque eso nos auxiliará a descubrir la especie, función, finalidad, naturaleza y concepto de esa categoría de actos legislativos, en el sentido adoptado,

innovación de la Constitución de 1967, pero ya previstos en el derecho constitucional comparado.⁴⁹¹

8. Podemos decir, *grosso modo*, que las normas constitucionales, dependientes de leyes complementarias, establecen principios generales institutivos. Se sitúan entre las que instituyen la estructura federal del Estado brasileño y las que autoriza la formación de los poderes y a la disciplina de sus relaciones: I. Creación y transformación de estados, territorios y municipios; integración de regiones de desarrollo y composición de los órganos regionales; II. Casos de inelegibilidad; III. Fuerzas extranjeras en territorio nacional; limitaciones a la competencia y poderes estatales y municipales, como normas generales de derecho tributario, conflicto y disciplina del poder tributario; impedimento a estados y municipios para lanzar empréstitos compulsorios, permitidos sólo a la Unión; elementos del acto generador, exclusión de incidencia, exenciones, etcétera, del ICMS; reglamentación de competencia para el impuesto *mortis causa*; fijar alícuotas y establecer casos de exclusión de incidencia de impuestos municipales; IV. Relaciones entre los poderes, como atribuciones del vicepresidente de la República y algunas de aquellas que interfieran con la autonomía de los estados y municipios.

9. En definitiva, parece que se quiere dar a las leyes complementarias de la Constitución aquella característica de las leyes complementarias fundamentales de las que ya hablamos.

Pero, incluso en ese caso, la Constitución no fue lo suficientemente técnica, continuando albergando leyes complementarias, como la referente a la organización y competencia de los tribunales, de los jueces de derecho y de las juntas electorales (artículo 121). Materia de estricta competencia federal, siempre fue objeto de ley ordinaria el Código Electoral, e, incluso, la materia electoral tenía un fuerte contenido constitucional material, y no hay razón para que sea regulada mediante ley complementaria porque otras normas de eficacia limitada de principio organizativo de órganos judiciales de igual relevancia prevén su integración por ley ordinaria, como es el caso de la ley que debe disponer sobre la competencia del

491 De hecho, algunas Constituciones europeas mencionan *leyes orgánicas* muy parecidas a nuestras leyes complementarias. Así, el § 17 de la Constitución de Finlandia, que fue regulada con la Ley Orgánica de la Cámara de los Diputados, de 13 de enero de 1928. También la Constitución francesa de 1958 prevé diversas leyes orgánicas con aquellas características (*cf.* Burdeau, Georges, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, pp. 60 y ss.). En rigor, también no es innovación de la Constitución de Brasil, de 1967, pues ya hubo la experiencia de la enmienda parlamentaria, que propició la promulgación de dos leyes complementarias, en el mismo sentido estricto, en aquella acogida.

Tribunal Superior del Trabajo (artículo 111, § 3o.), y, especialmente, la que se prevé para disponer sobre la Constitución, investidura, jurisdicción, competencia, garantías y condiciones de ejercicio de los órganos de la Justicia del Trabajo (artículo 113).

Igualmente, para que la ley complementaria sobre la relación de empleo (artículo 7o., § 1o.). Fuera de eso, nada más la justifica. La ley complementaria prevista en el párrafo único del artículo 23 sería dispensable si hubiese sido mantenido el sistema tradicional de previsión de un convenio para tal fin; la ley complementaria ahí sólo sirve para interferir en la autonomía de estados, Distrito Federal y municipios, que, sin ella, y hasta sin previsión constitucional, podrían establecer esa cooperación por convenio, así como la Unión con ellas. El rigor, no tiene cabida la ley complementaria del artículo 45, § 1o. La ley complementaria prevista en el artículo 93 tiene razón de ser porque, instituyendo el Estatuto de la Magistratura, con naturaleza de Ley Orgánica de la Magistratura Nacional, implica el establecimiento de norma general aplicable también a la Magistratura de los estados. Las de los artículos 128, § 5o., y 131 no serían necesarias. Vale, con todo y ello, como forma de leyes orgánicas de instituciones a las que se les quiere dar relevancia constitucional.

10. En el régimen de la Constitución anterior observamos tres hipótesis en que la palabra “ley” aparecía sin calificación, que entendemos seguramente que se trata de una ley complementaria: artículo 19, III, c; artículo 23 §§ 2o. y 7o. La primera hipótesis, hoy, es la del artículo 150, VI, c, cuando prevé la inmunidad tributaria de instituciones de educación y asistencia social, observados los requisitos de la “ley”. Tales requisitos, hoy, están especificados en el artículo 14 del Código Tributario Nacional. La situación es de ley complementaria, porque se trata de ley reguladora de las limitaciones al poder de tributar; así, la ley ahí referida es la ley complementaria prevista en el artículo 146, II.⁴⁹² La segunda hipótesis consta hoy del artículo 155, § 1o., III, exigiendo ley complementaria sobre el impuesto de transmisión *mortis causa* y donación. La tercera también consta del artículo 155, § 2o., XII, y requiere ley complementaria.

11. Visto eso, podemos afirmar que las leyes complementarias de la Constitución tienen, esencialmente, la función y la finalidad de integrar

⁴⁹² Maior Borges, José Souto, lo demostró con abundantes argumentos (*cf. Lei complementar tributária*, pp. 174 y ss.), aunque sólo uno bastase, sea cual sea el término de la *ley*, destinado a regular limitaciones de poder de tributar, siempre se refiere a la ley complementaria mencionada en el artículo 18, § 1o. (hoy artículo 146, II).

la eficacia de las normas constitucionales referentes a la estructura del estado, a la formación de los poderes y sus relaciones. Los casos que desbordan esa regla transcurren con defecto técnico, y surgieron en razón de situaciones especiales, durante la elaboración de la carta magna, en su redacción de 1967, y en el constituyente de la Constitución de 1988.

IV. NATURALEZA JURÍDICA

12. La naturaleza jurídica de las leyes complementarias de nuestra Constitución no es fácil de determinar. Debemos recordar aquí que la introducción de las leyes complementarias, en sentido estricto, incluso hecha en el acto adicional de 1961, parece haber tenido su fuente en la Constitución francesa de 1958, que prevé diversas leyes orgánicas, con evidente carácter de leyes complementarias fundamentales, cuyo proceso legislativo difiere del consignado para las leyes ordinarias.⁴⁹³

La identidad de función y finalidad entre las leyes orgánicas fundamentales del derecho constitucional francés vigente y nuestras leyes complementarias de la Constitución nos permite recurrir a Georges Burdeau, cuya opinión, a propósito, puede aplicarse a nuestro estudio. Él dice:

Hasta el presente, la doctrina consideraba que, aunque completan la Constitución, las leyes orgánicas no son parte de ella, no participan de su naturaleza y permanecen, por consiguiente, como leyes ordinarias.

Teniendo en cuenta la abundancia de las leyes orgánicas previstas por la Constitución de 1958 y la importancia de los problemas que resuelven, parece que tiene cabida corregir la concepción antigua y dar, a las leyes orgánicas, un lugar especial ente las leyes constitucionales y las leyes ordinarias.

Esta introducción de una escala intermedia en la jerarquía de las leyes se justifica, por encima de todo, desde un punto de vista formal, por el hecho de que la elaboración y la modificación de las leyes orgánicas obedecen a un proceso especial.⁴⁹⁴

13. Pontes de Miranda, comentando el artículo 22 de la enmienda parlamentaria, decía que las reglas jurídicas de las leyes complementarias son de derecho constitucional,⁴⁹⁵ pero fue contradictoria, porque pocas

493 Cfr. Burdeau, Georges, *op. cit.*, p. 61.

494 *Idem.*

495 Cfr. *Comentários à Constituição de 1946*, tomo VIII, p. 184, Suplemento I.

páginas antes dijo, sin ocultar, que eran leyes ordinarias,⁴⁹⁶ y también que no eran leyes constitucionales,⁴⁹⁷ e incluso que no se podría reducir a las leyes ordinarias puras;⁴⁹⁸ concluyendo, afirma que se trataría de leyes intercaladas.⁴⁹⁹ Vuelve, después, a esta misma concepción: leyes intercaladas, leyes entre las enmiendas a la Constitución y las leyes ordinarias,⁵⁰⁰ lo que expresa aquella misma doctrina de Burdeau, arriba citada, leyes intermediarias en la jerarquía de las leyes, y es también lo que dice Paulo Sarasate.⁵⁰¹

Miguel Reale, a propósito de las leyes complementarias al acto adicional de 1961, entendió que tenían la naturaleza jurídica de leyes ordinarias paraconstitucionales.⁵⁰²

Data venia de los ínclitos juristas, estamos obligados a admitir que tal manera de entender no decide la naturaleza jurídica de las leyes complementarias, porque no las sitúan en una categoría dada de la ciencia jurídica, ni les sustenta la autonomía dogmática. La naturaleza jurídica de un instituto o principio implica decidir a qué rama del derecho pertenece, o si tienen condiciones de formar una rama autónoma. Las leyes complementarias no constituyen una rama propia del derecho; con respecto a ellas no se puede hablar de una existencia de un derecho intermediario o paraconstitucional.

14. ¿Son ellas, entonces, de derecho constitucional?

Desde el punto de vista formal, ciertamente no lo son. No constituyen reglas de modificación de la Constitución, ni se integran en ésta. La rigidez que les fue atribuida —aprobadas por mayoría absoluta de los miembros de las dos Cámaras del Congreso Nacional— no es suficiente para darles la naturaleza del derecho constitucional en sentido formal. El hecho mismo de reconocer que ellas ocupan un lugar intermediario entre las leyes constitucionales y las leyes ordinarias demuestra que no constituyen derecho constitucional, que sólo conoce de las normas constantes de la Constitución.

496 *Ibidem*, p. 180.

497 *Idem*.

498 *Idem*.

499 *Idem*.

500 *Cfr. Comentários à Constituição de 1967*, tomo III, p. 136, *Comentários à Constituição de 1967 con la Enmienda número 1 de 1969*, t. III, p. 140.

501 *Cfr. A Constituição do Brasil ao alcance de todos*, pp. 332 y 333.

502 *Cfr. Parlamentarismo brasileiro*, pp. 110 y 111.

Considerada por el lado de su jerarquía, sólo de esa perspectiva se puede aceptar la doctrina de Miguel Reale, de que se trata de leyes paraconstitucionales eliminando el “ordinarias” de la expresión, igual que Pontes de Miranda, que las considera leyes intercaladas; o la de Bardeau, que dice que son leyes de jerarquía intermediaria. Pero, como hemos visto incluso, todavía nos parece dejar pendiente el problema de su naturaleza jurídica.

15. Tendrán ellas la naturaleza jurídica que su contenido indique, pudiendo, pues, haber leyes complementarias que, en razón de la materia que tratan, sean de derecho constitucional, aunque formalmente no lo sean. Las leyes complementarias referentes a la materia tributaria integran el derecho tributario, como el Código Tributario Nacional. Las que regulan, por ejemplo, los presupuestos plurianuales de inversión son de carácter financiero. Las que establecen sobre la Magistratura Nacional son de derecho judicial. Las que instituyen otras inelegibilidades son de derecho político electoral. Pero las que crean nuevos estados y territorios tienen naturaleza de derecho constitucional en sentido material, como también la tendrían aquellas que completasen la organización del sistema parlamentario de gobierno, tal y como preveía el artículo 22 del acto adicional de 1961. Las que comprenden problemas municipales se incluyen en el derecho municipal, y así sucesivamente.

Completan la Constitución, pero no siempre pertenecen al derecho constitucional, porque su función complementaria, incluso de carácter fundamental, se refiere al contenido de las normas integradas, y de la naturaleza de ese contenido retiran su propia naturaleza.

V. CONCEPTO

16. Paulo Sarasate define “como leyes complementarias aquellas que, aprobadas como mínimo por la mayoría absoluta de las dos Cámaras del Congreso Nacional, y observados, en su elaboración, los demás términos de votación de las leyes ordinarias, tienen por objetivo regular los preceptos constitucionales cuya aplicación de ellas depende expresamente”.⁵⁰³

17. El concepto es aceptable, especialmente teniendo en cuenta la falta de técnica de la Constitución en la caracterización de la función y finalidades de las leyes complementarias. Verificamos que, en esencia, ellas

503 *Cfr. op. cit.*, p. 333.

buscan completar o desarrollar principios consustanciados en el sistema normativo fundamental de la Constitución, o sea, aquellos principios vinculados a cuestiones políticas fundamentales, razón por la que las entendemos como leyes complementarias fundamentales. Pero citamos hipótesis en que ellas no tienen ese sentido, sino de simples leyes complementarias orgánicas.⁵⁰⁴

Por otro lado, vimos un caso en que la Constitución no menciona expresamente ley complementaria, pero seguramente de ella se cuida (artículos 150, IV, c).

18. Todo eso dificulta la formulación de un concepto sintético de esos actos legislativos. Cualquiera que se ofrezca dejará siempre mucho que desear, y será siempre objeto de crítica.

Con esas reservas y cautelas, nos podemos adelantar y afirmar que:

Leyes complementarias de la Constitución son leyes integrativas de normas constitucionales de eficacia limitada, que contienen principios institutivos o de creación de órganos, y sujetas a la aprobación por la mayoría absoluta de los miembros de las dos Cámaras del Congreso Nacional.

19. La creación constitucional de esa figura típica de leyes complementarias obliga a corregir la doctrina que dividía las leyes complementarias, en sentido amplio, en leyes complementarias fundamentales, leyes complementarias orgánicas y leyes complementarias comunes.

Debemos, desde la vigencia de la Constitución de 1967, modificar esa terminología, reservando la expresión “leyes complementarias de la Constitución” para designar aquellas así previstas en el estatuto básico de la República, o en Constituciones estatales. Sugerimos que se utilice, como género, la expresión leyes “integrativas de las normas constitucionales”, o “de la Constitución”, que comprenderían las especies siguientes:

a) *Leyes complementarias de la Constitución*, las así concebidas en la carta magna vigente, las cuales estamos tratando en este capítulo;

b) *Leyes orgánicas de entidades federativas*, como las leyes orgánicas municipales y la del Distrito Federal, sujetas a *quórum* especial para la aprobación;

504 Conviene hacer aquí la observación de que en el sistema francés, como en el derecho constitucional europeo continental en general, las llamadas “leyes orgánicas” complementarias de la Constitución entran casi siempre en una categoría de leyes complementarias fundamentales, no habiendo mucha pureza en el asunto. El caso típico en Brasil son las “leyes orgánicas municipales” (artículo 29), que, en realidad, son complementarias de la Constitución Federal, así como la ley orgánica del Distrito Federal (artículo 32).

c) *Leyes integrativas orgánicas*, las que vienen a integrar la eficacia y dar aplicabilidad a normas constitucionales que contengan principio institutivo de órganos menores, tanto determinando su creación, como ordenando la fijación de su competencia, atribuciones y modo de funcionamiento, como de instituciones y servicios;

d) *Leyes integrativas socioideológicas*, las que se proponen integrar la eficacia de normas constitucionales de principio programático, que, como vimos, se sitúa entre las que delinean los fines sociales del Estado.

Las primeras son de jerarquía intermedia entre las constitucionales y las ordinarias; las segundas tienen, así, la característica de normas constitucionales del poder constituyente sucesivo; las dos últimas continúan —y así conviene que lo sean— como leyes ordinarias, en cuanto al proceso de su formación.

VI. LEYES COMPLEMENTARIAS Y LA CONSTITUCIÓN

20. Las leyes complementarias, en el sistema constitucional vigente, adquirirán relativa rigidez, porque su aprobación depende del voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros de las dos Cámaras del Congreso Nacional (artículo 69). Aprobadas en esos términos, sancionadas, promulgadas y publicadas, entran en vigor, y solamente pueden ser alteradas por el mismo proceso.

21. Son, por ello, jerárquicamente inferiores a la Constitución. Integran el orden jurídico nacional en una escala inmediatamente abajo de las normas constitucionales. Siendo inferiores a la Constitución, su validez se compara según el principio de la compatibilidad vertical. Por eso están sujetas al control de constitucionalidad como otra ley cualquiera. Su función es de mera complementariedad; de eso no pueden desbordarse. Ni se ha de servir de ellas para interpretar a la Constitución o cualquiera de sus normas. Pontes de Miranda fue claro en cuanto a este punto,⁵⁰⁵ concluyendo:

Si, al redactar alguna ley complementaria, el Congreso Nacional invadió la esfera jurídica de la Constitución de 1967, o de alguna de las enmiendas constitucionales, la regla jurídica es nula, o el elemento de la regla jurídica,

⁵⁰⁵ Cfr. *Comentários à Constituição de 1967 com a Emenda número 1 de 1969*, tomo III. pp. 140 e 141. En el mismo sentido se pronunció Miguel Reale con respecto de las leyes complementarias al tiempo del acto adicional parlamentarista (cfr. *Parlamentarismo brasileiro*, pp. 111 y 112).

que ofendió el sistema, es nulo, por ofensa a la Constitución —lo que tiene una gran importancia en cuanto al recurso extraordinario, el decreto de inconstitucionalidad y otras legitimaciones activas.⁵⁰⁶

VII. LEYES COMPLEMENTARIAS Y LEYES CONSTITUCIONALES

22. Por leyes constitucionales entendemos aquí las que contienen enmiendas o reformas a la Constitución, como lo previsto en los artículos 59, § 1o., y 60. También serán consideradas aprobadas si obtuvieran el voto favorable de tres quintos de los miembros de las dos Cámaras del Congreso (artículo 60, § 2o.). En ese aspecto, las leyes complementarias se les asemejan. Pero la rigidez de aquéllas es mayor, porque el proceso de su formación exige otros requisitos que no están previstos para las últimas. Al contrario, éstas sólo se diferencian de las leyes ordinarias en lo tocante al quórum para su aprobación en el Congreso, a pesar de la discordancia de Pontes de Miranda, como veremos más abajo.

23. Las leyes constitucionales modifican la Constitución, integrándose en ella, constituyendo normas constitucionales en sentido formal, donde ya se nota que tienen la misma jerarquía de las demás disposiciones de la Constitución, y, por tanto, gozan de superioridad con relación a las leyes complementarias, valiendo aquí lo mismo que se dice en cuanto a la relación entre éstas y la Constitución.

VIII. LEYES COMPLEMENTARIAS Y LEYES ORDINARIAS

24. En la primera edición de esta monografía dijimos, sin mayor distinción, que “las leyes ordinarias son inferiores a las leyes complementarias, por lo que tienen que respetarlas”. Después de la publicación del texto, surgieron importantes trabajos sobre las leyes complementarias de la Constitución, cabiendo destacar las monografías de Geraldo Ataliba y de Souto Maior Borges.⁵⁰⁷ Algunos de esos trabajos rechazan la tesis de la relación jerárquica entre ley complementaria y ley ordinaria, afirmando que antes se trataría de relación de competencia *ratione materiae*. Podría,

⁵⁰⁶ Cfr. *op. cit.*, p. 141, sólo no estamos de acuerdo con el “nulo”, “nula”, porque la ley inconstitucional no es nula.

⁵⁰⁷ Ataliba, Geraldo, “Lei complementar na Constituição”, *Revista dos Tribunais*, São Paulo, 1971; Maior Borges, José Souto, “Lei complementar tributária”, *Revista dos Tribunais*, São Paulo, EDUC, 1975.

entonces, decirse que la cuestión es de reserva legal cualificada en la medida en que ciertas materias están reservadas por la Constitución a la ley complementaria, vedada, así, su reglamentación por ley ordinaria.

No se puede negar razón a esa doctrina, pero eso no excluye una relación jerárquica también en aquellas hipótesis en que la ley complementaria sea normativa, o sea, establezca reglas limitativas y regulatorias de otras normas. El propio Souto Maior Borges (en el régimen de la Constitución anterior), que criticó la doctrina de la relación jerárquica, acaba reconociéndola con relación a la mayoría de los casos previstos de ley complementaria, a partir de una adecuada clasificación de las leyes complementarias, que acogemos con satisfacción. Según él, ellas se insertan en dos grupos: “1) leyes complementarias que fundamentan la validez de actos normativos (leyes ordinarias, decretos legislativos y convenios), y 2) Leyes complementarias que no fundamentan la validez de otros actos normativos”.⁵⁰⁸ Si las del primer grupo fundamentan la validez de otros actos normativos, eso indica relación jerárquica, de tal suerte que tales actos han de conformarse a su fundamento de validez que, por ello, se coloca a nivel superior. No son de este tipo las leyes complementarias que estatuyen sobre una situación concreta, las del segundo grupo, porque resuelven la cuestión individualizadamente “en el campo privado”.⁵⁰⁹

Esas consideraciones facilitan la respuesta a la pregunta que hicimos en la primera edición: “¿La ley ordinaria que ofende a la ley complementaria es ilegal, o inconstitucional?”

25. La respuesta a esa interrogante es todavía pertinente en confrontación con las leyes complementarias que fundamentan la validez de otros actos normativos. Mantendremos la discusión de la materia tal y como fue propuesta en la primera edición. Pero añadiremos ahora que, si no hubiera todavía ley complementaria que regulara la materia incluso en ese caso, tendremos simplemente una invasión de competencia, que se resuelve por la confrontación entre la ley ordinaria (u otro acto) y la propia Constitución. La cuestión de la ofensa ley complementaria, evidentemente, sólo se coloca si ésta ya existiera o fuera de naturaleza normativa, o sea, fundada en la validez de otros actos normativos, como la del artículo 146 (Código Tributario Nacional). En esos términos la respuesta a aquella interrogante todavía tiene relevancia.

⁵⁰⁸ *Cfr. op. cit.*, p. 83. Véase, en las pp. 84 a 90, la exhaustiva ejemplificación del autor relativa a los dos grupos de ley complementaria.

⁵⁰⁹ *Ibidem*, p. 83.

Antes de la Constitución de 1967, una ley solamente podría ser invalidada en la forma prevista para el control de constitucionalidad de la ley, es decir, cuando lesione normas constitucionales. Incluso en las hipótesis en que surgía la cuestión de invalidez de una ley local de cara a la ley federal (caso del recurso extraordinario del artículo 102, número III, c, de la Constitución de 1988), también se alegaba que se trataba de inconstitucionalidad, de modo indirecto, por invasión de competencia.⁵¹⁰

La situación ahora es diferente, porque una ley federal ordinaria puede también ser invalidada por lesionar la ley complementaria. Decir que se trata de mera ilegalidad, no sólo rechaza considerarla una *ley ilegal*, como tendríamos un modo de invalidar la ley, que goza de presunción constitucional de validez, sin la observancia de las reglas de control de constitucionalidad: a) exigencia de la mayoría absoluta de los tribunales (artículo 97); b) suspensión de su ejecución por resolución del Senado Federal (artículo 52, X).

26. Podríamos acuñar, para el caso, la expresión “ilegitimidad constitucional”, ya usada en Italia preferentemente al término “inconstitucionalidad”. Y el control de ilegitimidad constitucional atendería a los mismos principios de control de inconstitucionalidad. En efecto, una ley ordinaria que ofenda una ley complementaria estará vulnerando la propia Constitución, ya que regulará intereses que ésta determina sean regulados por ella. Se tratará, entonces, de un conflicto de normas, subordinado al principio de compatibilidad vertical, entroncando, en la norma de mayor superioridad jerárquica, que es la que quedó ofendida la Constitución.

Nos pronunciamos por el control de constitucionalidad de las leyes, con todas sus consecuencias, cuando una regla jurídica ordinaria conflictúa con una complementaria.

Hugo de Brito Machado también sustenta la tesis de que “la ley complementaria es una especie normativa superior a la ley ordinaria, independientemente de la materia que regula. Aunque disponga sobre la materia no reservada a ella por la Constitución, no podrá ser alterada o revocada”.⁵¹¹ En ese caso el autor se confronta con la generalidad de la doctrina que entiende que la ley complementaria sólo es tal en la medida en que disciplina una materia específicamente prevista en una Constitución a ser conducida por esa categoría normativa. Se reconoce, en general, una rela-

510 Sobre el asunto, nuestro *Recurso extraordinário no direito processual brasileiro*, pp. 217 y 223.

511 Cfr. “Posição hierárquica da lei complementar”, *Themis Revista da ESMEC*, p. 103.

ción de competencia, o sea, a la ley complementaria compete tan sólo regular la materia expresamente a ella reservada por disposición constitucional. Sólo un caso fue recordado arriba, el término “ley” sin calificación se refiere a la ley complementaria prevista en el contexto de la materia limitaciones del poder de tributario. El autor citado rechaza la doctrina según la cual “la ley complementaria, como especie normativa autónoma, depende de la materia reglamentada”.⁵¹² Añade, a título de argumentación, que

En rigor, no tiene la vigente Constitución, ni siquiera norma, el principio que expresa o implícitamente autorice la conclusión de que la ley complementaria solamente puede regular las materias a ésta reservadas por la Constitución. Existen disposiciones que cambian determinadas materias privativas de ley complementaria, lo que es algo rigurosamente diverso. La existencia de un campo de reserva de ley complementaria, todavía, no quiere decir que no pueda la ley complementaria regular otras materias. Puede, así, y debe, el legislador, adoptar la forma de ley complementaria para regular no sólo las materias que se entreguen a ésta, en carácter privativo, por el constituyente, sino también de otras, a las cuales desea imprimir mayor estabilidad, al colocarlas fuera del alcance de mayorías ocasionales, o hasta de los denominados acuerdos de liderazgos.⁵¹³

La cita es extensa, pero necesaria para comprender todo el pensamiento del autor. En verdad, existen normas y principios que permiten concluir que la ley complementaria solamente puede regular las materias reservadas por la Constitución. El artículo 59, al discriminar los actos legislativos, específica y separadamente ley complementaria y ley ordinaria, reconociendo las dos especies. El artículo 61 también reconoce separadamente a ambas a propósito del poder de iniciativa, y sólo se va a conocer si el caso es de iniciativa de ley complementaria, si en la materia de que se trata existe tal tipo de ley, lo que sólo se descubre por la indicación expresa de la Constitución. Fuera de eso la materia es de la ley ordinaria, poco importa con qué quórum en cada caso concreto fue aprobada. Una ley no deja de ser ordinaria, cuando no se exige otra forma, incluso aunque haya sido aprobada por la unanimidad de las dos Cámaras del Congreso Nacional. Una ley ordinaria es tal no sólo porque es aprobada por

512 *Ibidem*, p. 104.

513 *Ibidem*, pp. 104 y 105.

quórum, sino también porque sigue un procedimiento ordinario, común, conforme lo dispuesto en los artículos 65 y 66, y de acuerdo con el principio según el cual sólo depende de quórum especial (mayoría absoluta, dos tercios, tres quintos), cuando expresamente sea previsto en una disposición constitucional (artículo 47). Y la Constitución expresamente dispone que la ley complementaria depende del voto de la mayoría absoluta de los miembros del Congreso Nacional (artículo 69). ¿Qué “ley complementaria”? Sólo puede ser aquella que es expresamente indicada por la Constitución. Fuera de eso, ¿cómo se va a reconocer cuando un proyecto es de ley complementaria para que se atienda lo dispuesto en el artículo 69, sin contrariar el artículo 47? Sólo por la materia indicada en la disposición constitucional tiene competencia de ley complementaria. Además de admitir la doctrina del autor, ingresaríamos, en ese asunto, en un mero nominalismo inconsecuente, porque bastaría poner el nombre en un acto legislativo de ley complementaria, para que tuviese esa naturaleza, sin ninguna correspondencia a las exigencias constitucionales, y estaríamos analizando el concepto, pudiendo hasta suponer una situación radical en que vendríamos sólo leyes complementarias, y ahí ella no sería más que leyes ordinarias, bien ordinarias.

IX. LEYES COMPLEMENTARIAS Y LEYES DELEGADAS

27. ¿Las leyes complementarias pueden ser delegadas?

La Constitución de 1967, desde su redacción originaria, como se sabe, rompió con el tradicional principio del derecho constitucional brasileño que (salvo la autorización del artículo 22, párrafo único, del acto adicional de 1961) siempre prohibió la delegación de poderes. Siguiendo la tendencia de las Constituciones contemporáneas, permitió la delegación legislativa, lo que fue mantenido en la Constitución de 1988 (artículo 68). Exceptuó, no obstante, los siguientes casos: a) los actos de competencia exclusiva del Congreso Nacional, tanto los de competencia privativa de la Cámara de los Diputados o del Senado Federal, “la materia reservada a ley complementaria”; b) la legislación sobre: I. La organización del Poder Judicial y del Ministerio Público, la carrera y la garantía de sus miembros; II. La nacionalidad, la ciudadanía, los derechos individuales, políticos y electorales; III. Planes plurianuales, directrices presupuestarias y presupuestos (artículo 68, § 1o.).

28. Quedó superada nuestra discusión sobre si las leyes complementarias pueden ser delegadas, porque, hoy, expresamente, no pueden, tal y como se ve en el artículo 68, § 1o., de la Constitución, que explícitamente excluye la materia reservada a la ley complementaria de la regla de la delegación.

Eso se justifica, primero, porque las materias objeto de ellas, no siendo constitucionales, son paraconstitucionales, y si la Constitución exigió su reglamentación a través de una normatividad más importante, es porque les confirió valor preponderante e importancia política que, por naturaleza, las sustraen de la posibilidad de delegación legislativa.

Segundo, y en consecuencia, porque se dio a esas leyes un proceso de formación especial que la Constitución quiere que sea obedecida, lo que no ocurriría si fuesen formadas vía de delegación: mayoría absoluta de votos de los miembros de las dos Cámaras del Congreso que sólo se obtiene votando la ley, en la forma prevista en el artículo 69 de la Constitución.

X. LEYES COMPLEMENTARIAS Y MEDIDAS PROVISIONALES

29. Dijimos en las ediciones anteriores que los mismos argumentos arriba expresados también servían para llegar a la conclusión de que las materias dependientes de las leyes complementarias no podrían ser reguladas por medidas provisionales. No había, entonces, regla constitucional explícita en ese sentido. Nuestra conclusión partía de una interpretación lógico-sistemática. La cuestión era de procedimiento. Si se exigía mayoría absoluta para la aprobación y reglamentación de la materia sujeta a una ley complementaria, lógicamente esa materia sólo podría ser objeto de procedimiento legislativo que le garantizase esa condición, lo que no ocurre con las medidas provisionales que, desde luego, entran en vigor con fuerza de ley, pues la complementación de las normas constitucionales dependientes de una ley complementaria, solamente por ésta puede hacerse efectiva en consonancia con el proceso legislativo establecido en la Constitución. Esa argumentación fue acogida, finalmente, por la EC-32/2001 que, más allá de otras restricciones incluido en el § 1o. del artículo 62, prohíbe dictar medidas provisionales sobre materia reservada a una ley complementaria (inciso III).

XI. PROCESO LEGISLATIVO DE LAS LEYES COMPLEMENTARIAS

30. Los requisitos especiales del proceso legislativo de las leyes complementarias es que les dieron configuración propia en el sistema normativo vigente.

31. El artículo 59 de la Constitución las destacó, de entre los demás actos legislativos, estatuyendo que el proceso legislativo comprende la elaboración de: I. Reformas a la Constitución; II. Leyes complementarias; III. Leyes ordinarias; IV. Leyes delegadas; V. Medidas provisionales; VI. Decretos legislativos; VII. Resoluciones.

Están ellas situadas después de las reformas constitucionales en una colocación que revela su posición jerárquica, en principio, entre las reglas jurídicas componentes del orden jurídico nacional.

Esa peculiar situación jerárquica (con las observaciones ya realizadas) sobresale del artículo 69: “las leyes complementarias serán aprobadas por mayoría absoluta”. Quiere decir que son aprobadas por el voto de la mayoría absoluta de los miembros de las Cámaras del Congreso Nacional. En este punto, se les indica la rigidez relativa, con el establecimiento de quórum especial —mayoría absoluta— para su aprobación. No se dice ahora, como antes, que “serán observados en su elaboración los demás términos de la votación de las leyes ordinarias”. Eso no tiene importancia, porque es implícita esa convicción de su formación, con lo que, más allá, se reconoce que no son leyes ordinarias, sino un tipo distinto.

32. Es importante anotar que la Constitución no definió varias cuestiones relativas al proceso legislativo de las leyes complementarias. Reguló tan sólo el quórum para su aprobación, quedando el resto a la observancia de los demás términos de la votación de las leyes ordinarias. Tienen que ser observados los demás términos de la votación de leyes ordinarias. Nada más. Por eso, Pontes de Miranda sustentaba que dependen de sanción.⁵¹⁴ Mostraremos, en su momento, que no tenía razón en ese punto. Pero es cierto que quedaron problemas pendientes, a ser solucionados por el intérprete, como: a) el de la iniciativa de esas leyes, hoy resuelto (artículo 61); b) el de la discusión; c) el de la sanción y el de veto; d) el de promulgación y publicación.

514 Cfr. *Comentários á Constituição de 1967 com a Emenda número 1 de 1969*, p. 140, por lo menos, en ese sentido, fue expreso para la ley complementaria que estaba prevista en el artículo 3o. de la Constitución de 1969, cuya materia hoy está disciplinada en el artículo 18, §§ 2o. y 3o. de la Constitución de 1988, con el contenido más desarrollado.

33. Iniciativa de las leyes complementarias. No entraremos aquí en los problemas teóricos de la iniciativa legislativa, materia que ya expusimos en otro trabajo.⁵¹⁵ De modo muy simplificado, podemos decir que la iniciativa de las leyes constituye el poder de presentar proposiciones al titular de la función legisferante, dando el visto bueno a la reglamentación de ciertos intereses vinculados a determinada materia.⁵¹⁶ Los titulares del poder de iniciativa de las leyes son discriminados expresamente por la Constitución, hoy, incluyendo expresamente las leyes complementarias.

In verbis:

Artículo 61. La iniciativa de las leyes complementarias y ordinarias cabe a cualquier miembro o comisión de la Cámara de Diputados, del Senado Federal o del Congreso Nacional, al Presidente de la República, al Supremo Tribunal Federal, a los Tribunales Superiores, al Procurador General de la República y a los ciudadanos, en la forma y en los casos previstos en esta Constitución.

La iniciativa, consecuentemente, puede ser: a) de cualquier diputado federal; b) de cualquier senador de la República; c) de cualquier comisión de la Cámara de Diputados; d) de cualquier comisión del Senado federal; e) del presidente de la República; f) del Supremo Tribunal Federal; g) del Tribunal Superior (STJ, TST, TSE, STM); h) del Procurador general de la República, i) popular (cualquier ciudadano). La Constitución traza reglas de competencia al respecto, y reserva a determinado titular, competencia exclusiva para dar inicio al proceso legislativo sobre materias que específica.

Así, sólo el presidente de la República tiene competencia para la iniciativa de las leyes que: a) fijen o modifiquen los efectivos de las fuerzas armadas; b) dispongan sobre: 1) creación, cargos, funciones o empleos públicos en la administración directa o autárquica o aumento de su remuneración; 2) organización administrativa y judicial, materia tributaria y presupuestaria, servicios públicos y personal de la administración de los territorios; 3) servidores públicos de la Unión y territorios, su régimen jurídico, proveimiento de cargos, estabilidad y jubilaciones de civiles, re-

⁵¹⁵ Cfr. nuestro *Princípios do processo de formação das leis no direito constitucional*, pp. 103 y ss.

⁵¹⁶ Sobre el concepto de iniciativa, nuestra *op. cit.*, p. 107.

forma y transferencia de militares para la inactividad; 4) organización del Ministerio Público y de la Defensoría Pública de la Unión, así como reglas generales para la organización del Ministerio Público y de la Defensoría Pública de los estados, del Distrito Federal y de los territorios; 5) creación, estructuración y atribuciones de los ministerios y órganos de la administración pública.

Entre esas materias algunas constituyen contenido de ley complementaria. Así, la organización del Ministerio Público, la Abogacía General de la Unión y la Defensoría Pública de la Unión deben ser objeto de ley complementaria, por fuerza de lo que disponen los artículos 128, § 5o., 131 y 134, párrafo único. Pero lo mismo, el artículo 128, § 5o., faculta al procurador general de la República a iniciativa de la ley complementaria que establece su organización, las atribuciones y el estatuto del Ministerio Público de la Unión, de modo que la iniciativa privada que se le reconoce al presidente de la República, en el caso, vale sólo con relación a otros titulares de la iniciativa legislativa constante del *caput* del artículo 61. Aunque no sea específicamente explícito, la ley complementaria prevista en los artículos 165, § 9o., y 166, § 6o., también acaba siendo de competencia privativa del presidente de la República.

Al Supremo Tribunal Federal pertenece, con exclusividad, la iniciativa de la ley complementaria que instituye el Estatuto de la Magistratura, combinando lo dispuesto en el artículo 61, *caput*, con el artículo 93. La ley complementaria prevista en el artículo 121 parece ser de iniciativa exclusiva del Tribunal Superior Electoral, a través de lo que dispone el artículo 96, II, combinado con el artículo 61.

Extrayendo esas competencias privativas del Supremo Tribunal Federal y de los tribunales superiores y del presidente de la República, las demás leyes complementarias de la Constitución son de iniciativa legislativa concurrente entre diputados, senadores, comisiones de la Cámara y del Senado, presidente de la República y del ciudadano. Los tribunales sólo tienen iniciativa legislativa reservada. No pueden iniciar leyes que no estén expresamente reservadas a su exclusiva iniciativa. La verdad, sin embargo, es que la mayoría de las leyes complementarias acaban siendo de iniciativa sólo del presidente de la República. Así, por ejemplo, sólo el Poder Ejecutivo dispone de condiciones para dar iniciativa a leyes complementarias como la que versa sobre finanzas públicas, deuda pública externa e interna, concesión de garantías para las entidades públicas, etcé-

tera, prevista en el artículo 163,⁵¹⁷ y la que regula el sistema financiero nacional (artículo 192). Del mismo modo ocurre con las leyes complementarias tributarias, especialmente las previstas en el artículo 146 (materia del Código Tributario Nacional) y en el artículo 148 sobre empréstito compulsorio.

34. *Discusión y votación.* El proceso de formación de las leyes complementarias ha de observar los términos de la votación de las leyes ordinarias, toda vez que la Constitución no les impone ningún procedimiento especial, a no ser el quórum para su aprobación, de mayoría absoluta (artículo 69). Significa que inciden todas las disposiciones sobre la discusión y la votación aplicables al proceso de formación de las leyes ordinarias. Eso porque, en el proceso legislativo, no existe votación de ley sin discusión, sin debates. Son fases distintas, pero interpenetrantes, prácticamente indistinguibles.

A. Si la ley complementaria partió de la iniciativa del presidente de la República, del Supremo Tribunal Federal (artículo 93) y de los tribunales superiores, su proyecto será presentado a la Cámara de los Diputados (artículo 64), donde será discutido, enmendado (si es el caso) y votado. Una vez aprobado por la mayoría absoluta de los miembros de la Cámara, será remitido al Senado, donde será revisado en un solo turno de discusión y votación (artículo 65). Si el Senado lo aprueba por mayoría absoluta de sus miembros, será enviado a sanción y promulgación (artículos 65 y 66). Si lo enmienda, volverá a la Cámara para que ésta observe las enmiendas (artículo 65, párrafo único). Si el Senado lo rechaza, será archivado (artículo 65). Una vez hechas las enmiendas por la Cámara (si es el caso), y aprobadas también por mayoría absoluta, o rechazadas, estará concluida la votación del proyecto, que, de ese modo, es considerado aprobado, y deberá ser sometido a sanción y promulgación (artículos 65 y 66).

Ese mismo procedimiento se observará si la iniciativa de la ley complementaria fuera de un diputado, de una de las comisiones de la Cámara, del procurador general de la República o de un ciudadano.

B. Si la iniciativa fuera de un senador o de la comisión del Senado, en ese caso comenzará la discusión y la votación del proyecto. Si éste fuera aprobado por la mayoría absoluta de la cámara alta, será remitido a la

⁵¹⁷ Ahora el artículo 30 de la EC-19/98 reconoció expresamente esa competencia al dar el plazo máximo de ciento ochenta días de la promulgación de aquella enmienda, para el presidente de la República a presentar el respectivo proyecto.

Cámara de los Diputados, donde pasará por un único turno de discusión y votación. Si ahí fuera aprobado sin enmiendas y por mayoría absoluta, será sometido a sanción y promulgación. Si fuera enmendado, volverá al Senado para la apreciación de las enmiendas, que pueden ser aprobadas por mayoría absoluta, o rechazadas. En cualquiera de esos casos, el proyecto estará aprobado y en condiciones de ser sancionado y promulgado. Si la Cámara, en la fase de revisión, rechazara el proyecto, éste será archivado; así también, si no fuera aprobado por mayoría absoluta en el Senado, en la respectiva fase de votación.

C. En todas esas hipótesis fueron satisfechas las exigencias del proceso legislativo de las leyes complementarias, con la aprobación del proyecto por mayoría absoluta de los miembros de las dos Cámaras del Congreso Nacional y la observancia de los demás términos de votación de las leyes ordinarias. Cabe, tan sólo, una última nota sobre el asunto, referente a que los reglamentos internos de las Cámaras del Congreso pueden determinar, y generalmente lo hacen, más de una discusión y votación del proyecto en la Cámara iniciadora. En todas esas votaciones deberá ser tomado el quórum previsto en el artículo 69 para la aprobación del proyecto.

35. *Sanción y veto.* Pontes de Miranda, teniendo en mira que el artículo 50 de la Constitución de 1969 solamente mandó que fuesen “observados los demás términos de la votación de las leyes ordinarias”, es decir, sólo votación, y no se habló de sanción del presidente de la República, concluyó que las leyes complementarias dependían de sanción. Fue incluso explícito al afirmar que la ley complementaria, referida en el artículo 3o. de la Constitución, “depende de la sanción del Presidente de la República”.⁵¹⁸ En ese punto, ya dijimos que no nos parecía tener razón el ínclito constitucionalista. Hoy el artículo 69 ni siquiera manda observar los demás términos de la votación de las leyes ordinarias. No por eso se ha de concluir que no les sean aplicados los términos de elaboración de las leyes ordinarias, salvo sólo el quórum de mayoría absoluta para su formación.

En el caso de la sanción, exactamente se verifica lo contrario: a) ella constituye una regla general, solamente debiendo ser excluida expresamente, como ocurre con las enmiendas a la Constitución (artículo 60); b) no se declaró que las leyes complementarias serían promulgadas por las mesas de las dos Cámaras del Congreso Nacional, ni por otra autoridad, para

518 Cfr. *Comentários á Constituição de 1967 com a Enmenda número 1 de 1969*, tomo III, p. 140.

que no se les aplicase la regla general; c) el artículo 48 estatuye que compete al Congreso Nacional, con sanción del presidente de la República, disponer, mediante ley, sobre todas las materias de competencia de la Unión, y especialmente sobre las enumeradas en sus diversos ítems. En éstos se incluyen cuestiones que deben ser promovidas mediante leyes complementarias, como es la hipótesis del plan plurianual (inciso II), e inequívocamente las leyes complementarias que tratan de la materia de la competencia de la Unión, por lo que se debe admitir que ellas dependen de la sanción presidencial, como siempre ocurrió sin controversia.

Si esas leyes necesitan sanción, también son vetadas, en la forma de los §§ 1o. y 2o. del artículo 66 de la Constitución.

36. *Promulgación y publicación.* Si las leyes complementarias son sancionables y vetadas por el presidente de la República, inclusive las de iniciativa del Supremo Tribunal Federal, de tribunales superiores y del procurador general de la República, están lógicamente sujetas a las reglas de promulgación consignadas en los artículos 65 y 66, y la publicación de ellas debe seguirse como fase de promulgación. Éste es un acto obligatorio, y aquélla, como fase de ésta, también lo es. Sobre el tema ya discutimos una vez, no teniendo la necesidad de profundizarlo aquí, ni tendría cabida hacerlo porque rompería con los límites de este trabajo.⁵¹⁹

XII. FORMACIÓN DE LAS LEYES COMPLEMENTARIAS Y PROMULGACIÓN DE LAS LEYES POR TRANSCURSO DEL PLAZO

37. Un problema que suscitó debates doctrinales fue saber si las leyes complementarias estaban sujetas al procedimiento previsto en el artículo 51 de la Constitución Federal (hoy, la cuestión es diferente, y merece la pena mantener el texto, como dato histórico). Decía ese artículo que el presidente de la República podría enviar al Congreso Nacional proyectos de ley sobre cualquier materia, los cuales, si así lo solicitase, debían ser apreciados dentro de cuarenta y cinco días, a contar de su recepción en la Cámara de Diputados, y de igual plazo en el Senado Federal. Agotados esos plazos, sin deliberación, los proyectos serían considerados aprobados. En el caso de que el Senado presentara enmiendas, su apreciación

⁵¹⁹ Cfr. nuestro *Princípios do processo de formação das leis no direito constitucional*, pp. 208 y ss., y 224 y ss.

por la Cámara de los Diputados se haría en el plazo de diez días, terminado el cual serían tomadas como aprobadas (artículo 51, §§ 3o. y 4o.).

El § 2o. del artículo disponía que si el presidente de la República juzgaba urgente la medida, podría solicitar que el análisis del proyecto se hiciese en cuarenta días, en sesión conjunta del Congreso Nacional. Por otro lado, se resaltaba, en el § 5o., que los plazos referidos no correrían en los periodos de receso del Congreso Nacional, y el § 6o. excluía lo dispuesto en el artículo a tramitación de los proyectos de codificación, incluso de la iniciativa del presidente de la República.

38. La controversia surgió a propósito de la discusión del mensaje número 17/67 del presidente de la República, encaminando el proyecto de ley complementaria (proyecto número 732, de 1967) sobre inversiones plurianuales, que trataba el párrafo único del artículo 60 de aquella Constitución. El mensaje presidencial marca un plazo para su aprobación en la forma prevista en el artículo 54 de la Constitución de 1967, la que corresponde al artículo 51 de la Constitución de 1969. La oposición, a través de su líder en la Cámara, el diputado Mario Covas, levantó una moción de orden, indagando del presidente del Congreso Nacional si las leyes complementarias estaban sujetas a tal procedimiento, fundamentando su punto de vista contrario. La moción de orden fue solucionada favorablemente, en los términos siguientes:

Todavía hay poco, en indagación hecha por el Sr. Diputado Flores Soares, destacando que, tratándose de leyes complementarias, la exigencia realizada por la Constitución consiste en un requisito cuya satisfacción se distingue de las demás leyes, especialmente de las leyes ordinarias; es la exigencia de una aprobación por mayoría absoluta de los miembros de las dos Cámaras del Congreso Nacional. En ese sentido, me parece correcta la argumentación realizada por el ilustre líder, Sr. Diputado Mario Covas. No se puede concebir la aprobación de una ley complementaria que no se haga con la presencia, en la votación, de la mayoría absoluta de ambas Cámaras del Congreso Nacional.⁵²⁰

El relator de la materia en la comisión especial que examinó el asunto, diputado Rafael de Almeida Magalhaes, se pronunció en el mismo sentido, expresando otras consideraciones que reforzaron aquel argumento,

⁵²⁰ Cfr. debate en el *Diário do Congresso Nacional*, número 66, de 8 de noviembre de 1967, pp. 945 a 947, inclusive el parecer del relator señalado en el texto.

que, al final, prevaleció, con el Poder Ejecutivo reconociendo que no podría sancionar el proyecto por el simple transcurso del plazo, incluso la cuestión había sido resuelta por vía de un arreglo antes que por un reconocimiento ineludible.

39. En São Paulo, con motivo de la votación de los proyectos de leyes orgánicas previstas en el artículo 4, número II, del acto de las disposiciones constitucionales transitorias, el problema fue nuevamente motivo de discusión. La carta política estadual de 1967, en aquel inciso, determinó que serían votados o adaptados, dentro de un año, el Estatuto de los Servidores Civiles del Estado, el Código Judicial, la Ley Orgánica de las Autarquías y Entidades Paraestatales, la Ley Orgánica del Ministerio Público, la Ley Orgánica de la Policía, el Código de Educación, la Ley de Oficialización de Notarías y Servicios de la Justicia y la Ley de Paridad de los Servidores.

El Ejecutivo estadual presentó los proyectos pertinentes, la Asamblea Legislativa, cuando faltaban sesenta días para completar el plazo de un año previsto en el mencionado artículo 4, exactamente en atención a lo dispuesto en el artículo 24, § 1o., de la Constitución del estado, que regulaba la aprobación automática de proyectos de ley por el transcurso de plazo.

40. Aquí también el líder de la oposición presentó una moción de orden, en que se cuestionaba si lo dispuesto en el artículo 24, § 1o. (plazo de urgencia para considerar aprobado el proyecto de ley) se aplicaba al proyecto de ley complementaria prevista en los artículos 18, número II, y 21 de aquella carta estadual.⁵²¹ La cuestión fue respondida negativamente, y el gobierno promulgó, como ley, aquellos proyectos que, vencido el plazo, no habían sido apreciados por el Legislativo.

Considerado todo eso, era convenir que la cuestión de orden era enteramente procedente, valiendo, para el caso, la misma argumentación expresa en el Congreso Nacional con respecto de las leyes complementarias. Los fundamentos para apartar la incidencia del procedimiento de aprobación automática son los mismos.

41. Entonces, estamos de acuerdo plenamente con aquellos que sustentan la inaplicabilidad del artículo 51 de la Constitución Federal de 1969 al proceso de formación de las leyes complementarias. Pues, si para la apro-

⁵²¹ Cfr. *Diário da Assembléia*, de 13 de marzo de 1968, donde la moción de orden, bien fundamentada, del diputado Chopin Tavares de Lima, líder de oposición, viene reproducida.

bación de éstas era necesario el voto de la mayoría absoluta, a eso sólo se llegaba, votando el proyecto. El artículo 50 era la única disposición que estatúa sobre el proceso legislativo de las leyes complementarias, ya que el artículo 46, número II, se limitaba a indicar su existencia. Cuando se quiso que fuese aplicada otra regla referente a leyes ordinarias, el texto fue expreso: “observados los demás términos de la votación de las leyes ordinarias”. Véase bien: de la votación, no de la aprobación sin votación. La regla del artículo 51, tanto como las de las Constituciones estaduais sobre aprobación automática, eran restrictivas y establecían excepción, de tal suerte que apenas serían aplicables en los casos expesos y para la formación de las leyes ordinarias, es decir, de aquellas que no exigiesen quórum cualificado para su aprobación, tanto es así, que de entre las leyes ordinarias, exceptuó los códigos. Pontes de Miranda, en una opinión, indicó la inaplicabilidad del artículo 51 de la Constitución Federal al proceso de formación de las leyes complementarias, *in verbis*: “En cuanto las leyes complementarias, la tramitación es en el Congreso Nacional y no hay que pensar en invocación del artículo 51”.⁵²²

42. La cuestión hoy tiene otro régimen jurídico, porque se prevé que si el presidente de la República solicita urgencia para la apreciación del proyecto de su iniciativa, la proposición será incluida en el orden del día, sobreseyéndose la deliberación en cuanto a los demás asuntos, para que se someta la votación. Quiere decir, que no hay más aprobación de ley por transcurso de plazo, como en el sistema anterior. Por tanto, el argumento fundamental que se erguía contra la sumisión del proyecto de ley complementaria al sistema de aprobación por transcurso de plazo, sea cual sea la aprobación sin mayoría absoluta, desapareció. Luego, nada impide que también los proyectos de leyes complementarias sean sometidos al régimen de los párrafos del artículo 64, una vez que sean votados y, se obtuviera la mayoría absoluta de aprobados, si no estuviesen rechazados. En suma, lo importante es que será siempre satisfecho el requisito del artículo 69, que es el de aprobación del proyecto de ley complementaria por mayoría absoluta.