

TÍTULO III  
APLICABILIDAD DE LAS NORMAS CONSTITUCIONALES  
Y LEYES COMPLEMENTARIAS DE LA CONSTITUCIÓN

CAPÍTULO PRIMERO

INTEGRACIÓN DE LA EFICACIA DE LAS NORMAS

CONSTITUCIONALES . . . . .	213
I. Aplicación de la Constitución . . . . .	213
II. Sistema de integración de las normas constitucionales . . .	214
III. Leyes integrativas de las normas constitucionales . . . . .	216
IV. Leyes complementarias de la Constitución, concepto y especies . . . . .	216
V. Leyes complementarias en el derecho constitucional brasileño . . . . .	219

## TÍTULO III

### APLICABILIDAD DE LAS NORMAS CONSTITUCIONALES Y LEYES COMPLEMENTARIAS DE LA CONSTITUCIÓN

#### CAPÍTULO PRIMERO

#### INTEGRACIÓN DE LA EFICACIA DE LAS NORMAS CONSTITUCIONALES

##### I. APLICACIÓN DE LA CONSTITUCIÓN

1. Toda Constitución es realizada para ser aplicada. Nace con el destino de regir la vida de una nación, construir un nuevo orden jurídico, informar e inspirar un determinado régimen político-social. Ciertas cartas constitucionales, con apariencia formal de Constitución, sirven para fundamentar regímenes de fuerza y autoritarismo.

Pero, como vimos, muchas normas constitucionales tienen eficacia limitada, quedando su aplicación efectiva y positiva dependiente de la actividad de los órganos gubernamentales, especialmente del Legislativo ordinario. La Constitución de 1946, como se recuerda, permaneció, en gran parte, sin aplicación, porque el Poder Legislativo no editó las normas complementarias necesarias para la plena eficacia de varias de sus disposiciones.

2. La Constitución de 1988 ahí está. También ella, como ocurre con la generalidad de las Constituciones contemporáneas, depende, para adquirir plena eficacia jurídica, de la integración normativa, a través de leyes que transmitan vida y energía a gran número de disposiciones, especialmente las de naturaleza programática, que dan la tónica de los fines sociales del Estado, y revelan aquella área de compromiso entre el liberalismo y el dirigismo, entre la democracia política y la democracia social. La no integración normativa de esas normas constituye un incumplimiento del compromiso, y revela el logro en que caerán las fuerzas políticas que las defiendan y las hagan introducir en el sistema constitucional vigente,

aquello que fue incorporado por el régimen democrático anterior y permanece.

3. Infelizmente [asevera Ruini] si es difícil hacer una Constitución, más difícil todavía lo es ponerla en movimiento y hacerla funcionar; pero esto es un imperativo inderogable, a menos que se rehaga o se modifique el edificio constitucional. Las dificultades objetivas, que destaque, vuelven más grave e imperioso el deber que tienen, Gobierno, Parlamento, País, de proceder a un esfuerzo coordinado y sistemático para actuar “finalmente”, dice Enrico de Nicola, la Constitución.

No es admisible [concluye] que una Constitución permanezca parcialmente no aplicada y se prolongue en un vacío y una fase de incertidumbre del derecho.<sup>477</sup>

4. No basta, en efecto, tener una Constitución promulgada y formalmente vigente; le pertenece activarla, completándole la eficacia para que sea totalmente cumplida; pues, “una es la Constitución vigente, solemnemente promulgada; otra es la Constitución eficaz, es decir, desde luego aplicable, exigible, con fuerza obligatoria; otra finalmente, la Constitución aplicada, efectivamente cumplida, en nuestra vida política, administrativa, económica y social”.<sup>478</sup>

## II. SISTEMA DE INTEGRACIÓN DE LAS NORMAS CONSTITUCIONALES

5. De muchas maneras se pueden integrar las normas constitucionales, no sólo mediante ley ulterior. Incluso las normas plenamente eficaces, jurídicamente hablando, dependen muchas veces del cumplimiento de ciertos requisitos o de un mínimo de organización, para ser aplicadas. Pero cuando se habla de normas constitucionales de eficacia plena, se toma la expresión en términos jurídicos, que quieren decir normas a las que el legislador constituyente dio formulación suficiente, para regir las conductas, comportamientos y situaciones en ellas conocidos, generadores, por ello, de situaciones subjetivas de ventajas o desventajas, desde la entrada en vigor de la Constitución.

477 *Cfr. Il parlamento e la sua riforma; La Costituzione nela sua applicazione*, p. 120.

478 *Cfr. Meirelles Teixeira, J. H., Curso de direito constitucional*, p. 364.

6. Un sistema de integración de las normas constitucionales existe para aquellas de eficacia limitada, tanto las de principio institutivo, como las de principio programático. Se compone de diversos elementos normativos: leyes, decretos, resoluciones, convenios, y hasta de referéndum popular donde ese instituto de democracia directa es admitido.

7. No necesitamos dar muchos ejemplos. La Constitución menciona, como medios de integración de la eficacia de sus normas, medios de aplicabilidad de las normas de eficacia limitada: a) una ley complementaria o ley complementaria federal o de la Unión (artículos 7, I; 14, § 9o.; 18, §§ 2o., 3o. y 4o.; 128, § 5o. etcétera, tal y como veremos más adelante); b) una ley complementaria estadual (artículos 25, § 3; 128, § 5o.); c) una ley federal (artículos 24, §§ 2o. y 4o.; 32, § 4o.; 34, VI; 36, IV; 102, III, b; 105, III, a, b y c; 158, párrafo único, II); 219, 220, § 3o.; 225, § 6o.; y 236, § 2o.; d) una ley especial (artículos 85, párrafo único); e) una ley (artículos 5, XXVIII y XXIX; 7, XX, XXVII; 88; 90, § 2o.; 91, § 2o., etcétera, y unas decenas de artículos donde aparecen expresiones, tales como: “la ley dispondrá”, “la ley asegurará”; “la ley regulará”, “la ley establecerá”, “en los términos de la ley”, “como disponga la ley”, etcétera); esa, más allá, es la técnica más usada; esa ley puede ser federal o estadual, difícilmente municipal; todo depende de la competencia para regular la materia prevista; en la mayor parte, se trata de ley federal, o, por lo menos, la Unión también queda autorizada a emitir una ley de validez nacional sobre el asunto; rara vez la materia es de competencia privativa de los estados o municipios, para que quede la Unión impedida de disponer sobre ella; en definitiva, como se dice arriba, la situación de competencia decidirá qué ley se cuida; f) decreto del ejecutivo federal, como para la aplicación de las normas sobre la intervención en los estados (artículo 36, § 1o.), alteración de las alícuotas o de las bases de cálculo de los impuestos previstos en el artículo 153, número I, II y IV, § 1o., aplicación de las normas sobre el estado de defensa (artículo 136) y de estado de sitio (artículos 137, párrafo único, y 138); también ciertas normas programáticas pueden ser ejecutadas por actos del Ejecutivo como, por ejemplo, la protección a la cultura e incentivo al desarrollo científico, la investigación y la capacitación tecnológica (artículos 215 y 216, § 1o.; 218); g) resoluciones del Senado federal, como ciertos límites a la autonomía tributaria financiera de los estados (artículos 155, § 1o., IV, y § 2o., IV y V); h) las Constituciones estatales (artículo 75, párrafo único); y) una ley estadual (artículos

18, § 4o.; 25; 158, párrafo único, II); j) las leyes orgánicas municipales (artículo 29) y del Distrito Federal (artículo 32).

### III. LEYES INTEGRATIVAS DE LAS NORMAS CONSTITUCIONALES

8. Nos interesa, particularmente, el examen de las leyes integrativas de las normas constitucionales de eficacia limitada. Éstas, como vimos, se dividen en dos tipos: a) normas de principio institutivo, y b) normas de principio programático.

9. Por otro lado, como destacamos arriba, hay diversas especies de leyes designadas para hacer efectiva la aplicabilidad de esas normas, mediante la integración de su eficacia. Nos interesa destacar una distinción introducida por la Constitución de 1967, mantenida en la de 1969 y reforzada en la de 1988: a) las leyes federales, o simplemente leyes, que quiere decir leyes comunes, leyes ordinarias; obsérvese que la Constitución, en el artículo 85, párrafo único, habla de ley especial, especial, pero ordinaria; igualmente ordinaria es la ley estadual referida en el artículo 18, § 4o.; b) leyes complementarias, a las cuales dedicaremos el capítulo siguiente. Con todo y ello, cabe observar que la Constitución también admite leyes complementarias estaduais, tal y como vimos arriba. No las mencionaremos de aquí en adelante. Los dos tipos de leyes aquí señalados constan en el artículo 61, cuando habla de iniciativa de “leyes complementarias y ordinarias”, teniendo aquí la diferencia el proceso de su elaboración (artículo 69).

10. Las leyes ordinarias arriba mencionadas pueden ser elaboradas también mediante la delegación legislativa prevista en el artículo 68, desde el momento en que no versen sobre las materias, intereses y organización exceptuados en el § 1o. e incisos del mismo artículo. También podrán ser objeto de medidas provisionales, desde que no respeten los requisitos del artículo 62.

### IV. LEYES COMPLEMENTARIAS DE LA CONSTITUCIÓN, CONCEPTO Y ESPECIES

11. Todas las leyes integrativas referidas completan la eficacia de las normas constitucionales. Son ellas instrumentos de aplicación eficiente de las normas de eficacia limitada.

12. En sentido amplio, todas son leyes complementarias de la Constitución. En esa excepción lata, las *leyes complementarias* de la Constitución son todas las leyes que la completan, convirtiéndose plenamente eficaces sus disposiciones, o desarrollando los principios en ellas contenidos.<sup>479</sup> La doctrina estuvo vacilando en el concepto y distinción de las leyes complementarias, llamándolas, muchas veces, “leyes orgánicas”. Éstas, en realidad, constituyen sólo una especie de aquéllas, que la doctrina, hasta ahora, clasificaba en tres clases:

I. *Leyes complementarias fundamentales*, que serían “toda regulación orgánica de competencia y procedimiento para las actividades estatales políticamente importantes; y también, en una Federación, la delimitación de los derechos de éstas con respecto a los estados-miembros”, bien como “toda limitación normada de las facultades o actividades estatales”,<sup>480</sup> y las que desarrollan aquellos preceptos constitucionales sobre los derechos políticos. Hay quien incluya entre estas leyes fundamentales, las que son referidas en los preceptos constitucionales relativos a la declaración de los derechos individuales. En el sistema constitucional brasileño, eso no ocurre, porque, tal y como vimos, las normas que consustancian esos derechos son, por sí, eficaces e inmediatamente aplicables, y las leyes allí mencionadas no desarrollan los preceptos ya por sí suficientes, pero, al contrario, contienen la eficacia de aquellas normas en determinados límites: no son complementarias de esas normas, sino restrictivas;

II. *Leyes complementarias orgánicas*, son las que tratan cuestiones relativas a las instituciones constitucionales, según Burdeau,<sup>481</sup> mejor decir que son aquellas que dan forma y reglamentación a los órganos del Estado y a los entes menores, instituciones y servicios estatales. Ejemplos típicos son la Ley Orgánica de los Municipios (artículo 29) y la del Distrito Federal (artículo 32), mas de esa naturaleza son, por ejemplo, la Ley Orgánica de la Magistratura (Estatuto de la Magistratura, hoy introducidas

479 A propósito, Nunes Leal, Víctor, “Leis complementares da Constituição”, *RDA*, núm. 7, p. 381, afirma: “En principio, todas las leyes son complementarias, porque se destinan a complementar principios básicos enunciados en la Constitución. Generalmente, por ello, se reserva esta denominación para aquellas leyes sin las cuales determinados dispositivos constitucionales no pueden ser aplicados”. Cfr. también Meirelles Teixeira, J. H., *Curso de direito constitucional*, p. 362.

480 Cfr. Schmitt, Carl, *Teoría de la Constitución*, pp. 47 y 48, donde muestra que la expresión *leyes fundamentales* es empleada en varios sentidos, siendo, pues, bastante equívoca. En Francia, varias *leyes complementarias* de la Constitución de 1875, consideradas orgánicas, eran verdaderamente *fundamentales*.

481 Cfr. *Droit constitutionnel et institutions politiques*, p. 60.

por ley complementaria, artículo 93); organización y competencia de tribunales electorales (artículo 121, también mediante ley complementaria); organización del Ministerio Público (artículo 128, § 5, leyes complementarias).

III. *Leyes complementarias comunes* son aquellas leyes ordinarias que dan el visto bueno a la aplicación de las demás disposiciones constitucionales, especialmente las relativas a los fines del Estado, a su política social, la reglamentación de ciertas actividades particulares, etcétera.<sup>482</sup>

13. Finalmente, conviene no olvidar que esas leyes son puramente complementarias de las normas constitucionales. No pueden, por ello, distorsionar el sentido del precepto complementado, cambiando el sentido de la Constitución. Eso desbordaría su competencia, e implicaría una verdadera mutación constitucional por vía indirecta. La doctrina no tiene duda en declarar que “no es absolutamente lícita la ley complementaria, sea del tipo que fuera, procurando fijar el sentido o el alcance del sentido dudoso del texto constitucional, dándole determinada interpretación”.<sup>483</sup> No existe interpretación auténtica de la Constitución. La ley que lo pretendiese efectivamente estaría enmendando el estatuto político, y eso sólo es posible atendiendo las reglas expresas para ello. Verdad ya conocida, en el derecho constitucional brasileño, la ley interpretativa del texto constitucional, como fue la Ley número 105, de 12 de mayo de 1840, destinada a interpretar algunos artículos de la reforma constitucional (Acto Adicional a la Constitución del Imperio, 1834).

Cualquier ley que complete el texto constitucional tiene que limitarse a desarrollar los principios trazados en el texto. Pero hay que desarrollarlos por completo, pues tanto infringe la Constitución desbordando sus principios y esquemas, como ejecutándolos parcialmente. En ambos casos, ocurre una deformación constitucional.

La ley, tal y como apunta Víctor Nunes Leal, no es el medio adecuado para dirimir controversias constitucionales; no obstante, se entiende que, en muchos casos de interpretación dudosa, la acción legislativa es útil y a veces imprescindible.<sup>484</sup> Carlos Maximiliano también reconoce el gran valor de la larga y uniforme práctica constitucional.<sup>485</sup> Pero no se va a

482 Cfr. Meirelles Teixeira, J. H., *op. cit.*, p. 632.

483 *Ibidem*, p. 362.

484 Cfr. “Leis complementares da Constituição”, *RDA*, núm. 7, p. 382.

485 Cfr. *Hermenêutica e aplicação do direito*, p. 377.

tomar de ahí la posibilidad de “permitir en la ley aquello que en la Constitución, incluso en forma poco precisa, no permite”.<sup>486</sup>

## V. LEYES COMPLEMENTARIAS EN EL DERECHO CONSTITUCIONAL BRASILEÑO

14. Las leyes complementarias no constituyen un fenómeno nuevo en el derecho constitucional positivo brasileño. La Constitución del Imperio las conoció en sentido amplio: su artículo 6, ítem 5, decía: “*La ley determinará las cualidades precisas para obtener carta de naturalización*”; el artículo 97 también estatuyó: “Una ley reglamentaria marcará el modo práctico de las elecciones, y el número de los diputados relativos a la población del Imperio”; el artículo 134, refiriéndose a los delitos de responsabilidad de los ministros, disponía: “Una ley particular especificará la naturaleza de estos delitos y la manera de proceder contra ellos” (hoy, no es diferente, en los términos del artículo 85, párrafo único, de la Constitución). Otros casos se encuentran en la Constitución imperial: artículo 157 (proceso de acción popular); artículo 162 (atribuciones y distrito de los jueces de paz); artículo 164 (atribuciones, competencia y autoridad de la administración provincial); artículo 169 (organización de las cámaras municipales).

15. La primera Constitución republicana también contenía normas de eficacia limitada (*cfr.* artículos 13, 27, 28, § 1o.; 33, 71, 77, § 2o.). Lo más importante en esa Constitución, para los fines que tenemos en mira, son las cláusulas 33 y 34 del artículo 34, que, respectivamente, estipulaban la competencia al Congreso Nacional para: a) decretar las leyes y resoluciones necesarias al ejercicio de los poderes que pertenecen a la Unión; b) decretar las leyes orgánicas para la ejecución completa de la Constitución.

La primera de esas cláusulas se refiere a las leyes complementarias fundamentales, en la terminología hasta ahora adoptada, pero que debe ser cambiada, como veremos. La segunda, a las leyes complementarias orgánicas, que vienen a ser “las que tienen por objeto regular el modo y la acción de las instituciones o establecimientos, cuyo principio fue consagrado por una ley precedente”.<sup>487</sup>

<sup>486</sup> *Cfr.* Nunes Leal, Víctor, *op. cit.*, RDA, núm. 7, p. 382.

<sup>487</sup> *Cfr.* Barbosa, Ruy, *Comentários à Constituição Federal Brasileira*, vol. II, p. 478, citando Fr. Domingos Vieira, *Grande Dicionário Português*, vol. 3, p. 1280.



16. La Constitución de 1934, sufriendo la influencia de la Constitución de Weimar de 1919, acogió los principios de intervención del Estado en el orden económico y social (artículos 115 y ss.). Con eso, abundó en normas programáticas. Por otro lado, más extensa y minuciosa en la organización de los poderes públicos, ni por eso editó normas de eficacia más completa, porque constantemente remitía a la ley ordinaria la incumbencia de complementar una regla, un principio, una organización, y su artículo 39, número 1, menciona la competencia del Poder Legislativo para decretar leyes orgánicas para la completa ejecución de la Constitución. Como la de 1891, ella también reconoció que era incompleta, y necesitaba de leyes orgánicas que le diesen plena eficacia jurídica. Verdaderamente ella era mucho más completa que la carta constitucional precedente. Ésta era más sintética, pues, no habiendo tomado conciencia de los problemas sociales, quedó en los elementos orgánicos y limitativos de los poderes. Puede, así, dictar pocas normas, pero de eficacia plena en su mayoría. La otra se acordó de las relaciones socioeconómicas y partió de una previsión del dirigismo estatal. Sin embargo, sus normas en este aspecto, como en su modelo, se limitaron a colocar principios programáticos, que no fueran hechos efectivos, entonces.

17. Le correspondió al régimen de 1937 (cuya carta también tendió al dirigismo y a la protección de las relaciones sociales de los trabajadores) el desarrollo de varios principios programáticos, dictando leyes de carácter social, viniendo a asegurar una mejor condición de vida a los trabajadores, y algunas incursiones intervencionistas en la economía.

18. La Constitución de 1946 siguió la misma línea de la de 1934, pero fue menos programática. Muchas normas que en esta última eran de esa naturaleza, recibieron formulación capaz de actuar independientemente de la ley. Sin embargo, los aspectos fundamentales de una democracia social quedaron incompletos, como el principio de la participación en las utilidades de las empresas. Otros, por ello, fueron objeto de reglamentación, como el descanso remunerado, la represión al abuso del poder económico, el derecho de huelga, los derechos de los trabajadores rurales, etcétera.

19. Durante la vigencia de la Constitución de 1946 vino la enmienda parlamentaria de 1961 y destaca las leyes complementarias, con características especiales, como veremos en el capítulo siguiente. Después, la enmienda constitucional número 18, también denominó leyes complementa-

rias a muchas que deberían complementar la eficacia de sus normas, pero no les añadió nada de nuevo, sino la denominación específica.

20. La Constitución de 1967 y su enmienda número 1 (Constitución de 1969) mencionaron varios tipos de leyes destinadas a complementar sus disposiciones de eficacia limitada. Pero el aspecto más relevante fue el referido a las *leyes complementarias de la Constitución*, que ellas erigirían en una normativa de naturaleza diversa de las leyes ordinarias, sin llegar a tener naturaleza de leyes constitucionales.

21. Ya examinamos la eficacia de las normas constitucionales de la carta magna vigente. También ella menciona varios tipos de leyes destinadas a complementar sus disposiciones de eficacia limitada. Muchas de esas leyes ya existían al momento en que ella entró en vigor. Dio a ella, por eso, una larga acogida a las leyes complementarias, en el sentido de que las Constituciones de 1967 y de 1969 atribuían a esa categoría de leyes. Hubo incluso, en la Asamblea Nacional Constituyente, un exagerado apego a las leyes complementarias de la Constitución. Todo aquello que no se resolvía en el texto constitucional o en las negociaciones políticas recibía la sugerencia de ser dejado para una ley complementaria, de modo que ellas abundan en el texto de la Constitución; sin embargo, innecesariamente, en muchas ocasiones sin criterio. Es lo que veremos en el capítulo siguiente.