

La reserva de Ley

Memoria para optar al grado de licenciado en ciencias jurídicas y sociales

AUTOR:

FERNANDO JOSÉ ALLIENDE CRICHTON

PROFESOR GUÍA: PAULINO VARAS ALFONSO

SANTIAGO, JUNIO 2000

Texto completo NO publicado por no contar con autorización escrita del autor

TABLA DE CONTENIDO . .	1
INTRODUCCIÓN .	7

TABLA DE CONTENIDO

INTRODUCCIÓN.

CAPÍTULO I. LA RESERVA DE LEY.

- 1. Origen histórico de la reserva de ley
 - 1. 1. La Restauración y la Monarquía Constitucional alemana
 - 1. 2. Evolución de la legislación francesa y la Constitución de 1958
- 2. Concepto de reserva de ley
 - 2. 1. Intento de conceptualización única
 - 2. 2. La realidad impone la multiplicidad conceptual
 - 2. 2. 1. Variedad de técnicas de reserva
 - 2. 2. 2. Concepto de ley y reserva de ley
 - 2. 2. 3. Sistemas jurídicos de reserva de ley
 - 2. 2. 3. 1. Sistemas de dominio ilimitado de la ley
 - 2. 2. 3. 2. Sistemas de dominio limitado de la ley
 - 2. 2. 4. Sistema constitucional y político imperante: Rasgo estructural de multiplicidad conceptual
 - 2. 3. Fundamento o razón de fondo de la reserva de ley
 - 2. 4. Tipos de reserva de ley

- 2. 4. 1. Por el rango
- 2. 4. 2. Por la naturaleza
- 2. 4. 3. Por la materia
- 2. 4. 4. Por la intensidad de la reserva
- 2. 4. 5. Por la formulación constitucional
- 2. 5. Aproximación a la idea de reserva de ley sobre la base de sus características y elementos esenciales
 - 2. 5. 1. Mandato constitucional de reserva
 - 2. 5. 2. Obligación constitucional
 - 2. 5. 3. Contenido material
 - 2. 5. 4. Cobertura legal previa
 - 2. 5. 5. La colaboración reglamentaria
 - 2. 5. 6. La norma de remisión
- 3. La reserva de ley en la Constitución de 1925
 - 3. 1. Constitucionalismo clásico: Antecedente ideológico de la Constitución de 1925
 - 3. 2. Formulación de la reserva de ley en la Constitución de 1925: Dominio mínimo legal y la tesis “restrictiva” de la potestad reglamentaria
 - 3. 3. Consecuencias prácticas del dominio mínimo legal y la tesis restrictiva en la Constitución de 1925
 - 3. 3. 1. La competencia genérica
 - 3. 3. 2. Potestad reglamentaria doblemente secundaria
- 4. La reserva de ley en la Constitución de 1980
 - 4. 1. Concepto
 - 4. 1. 1. Historia fidedigna de la configuración del sistema jurídico de reserva de ley en la Constitución de 1980
 - 4. 1. 1. 1. Comisión de Estudio
 - 4. 1. 1. 2. El asunto en el Consejo de Estado
 - 4. 1. 1. 3. Modificaciones de la Junta de Gobierno
 - 4. 1. 2. Formulación normativa de la reserva de ley en la Constitución de 1980
 - 4. 2. Clasificación de la reserva de ley en la Constitución de 1980
 - 4. 2. 1. Rango: Reserva de Ley Orgánica Constitucional, de Ley de Quórum Calificado y de Ley ordinaria o Simple
 - 4. 2. 1. 1. Reservas de Ley Orgánica Constitucional
 - 4. 2. 1. 2. Reservas de Ley de Quórum Calificado
 - 4. 2. 1. 3. Reservas de Leyes Ordinarias o Simples

- 4. 2. 2. Naturaleza: Reservas formales y materiales
- 4. 2. 3. Intensidad: Reserva legal absoluta o relativa
- 4. 2. 4. Formulación constitucional: La forma de expresión específica de la reserva y la precisión del mandato constitucional
 - 4. 2. 4. 1. El criterio de precisión del mandato constitucional
 - 4. 2. 4. 1. 1. Mandato constitucional "bastante preciso"
 - 4. 2. 4. 1. 2. Mandato constitucional cuya sustancia preceptiva consta en términos generales pero de comprensión precisa
 - 4. 2. 4. 1. 3. Mandato constitucional impreciso
- 4. 2. 5. Materia: Reservas que se aplican a las normas organizatorias de la Constitución y reservas que se abocan a los derechos constitucionales
 - 4. 2. 5. 1. Reservas que se aplican a las normas organizatorias de la Constitución
 - 4. 2. 5. 2. Reservas que se abocan a los derechos constitucionales
 - 4. 2. 5. 2. 1. El criterio de la afectación de los derechos en su esencia
 - 4. 2. 5. 2. 1. 1. Reservas legales complementarias
 - 4. 2. 5. 2. 1. 2. Reservas legales limitativas
 - 4. 2. 5. 2. 1. 3. Reservas legales regulatorias
 - 4. 2. 5. 2. 1. 4. Reservas legales negativas

CAPÍTULO II. LA POTESTAD REGLAMENTARIA.

- 1. Concepto
- 2. Características
 - 2. 1. La potestad reglamentaria se constituye como potestad normativa
 - 2. 2. La potestad reglamentaria como potestad normativa secundaria
- 3. Clasificación de la potestad reglamentaria
 - 3. 1. Atendiendo al órgano o servicio que ejerce la potestad
 - 3. 2. Atendiendo a la relación del reglamento con la ley
 - 3. 3. Atendiendo al fundamento de la potestad reglamentaria
- 4. Límites de la potestad reglamentaria
 - 4. 1. Límites formales
 - 4. 1. 1. La competencia
 - 4. 1. 2. La jerarquía normativa
 - 4. 1. 3. El procedimiento
 - 4. 2. Límites sustanciales
 - 4. 2. 1. Los principios generales del Derecho

4. 2. 2. Las técnicas de control de la discrecionalidad

4. 2. 3. La materia reglamentaria

4. 2. 4. La irretroactividad de los reglamentos

CAPÍTULO III. EL REGLAMENTO DE EJECUCIÓN.

1. El reglamento en general

1. 1. Concepto

1. 2. Naturaleza jurídica del reglamento

1. 3. Rasgos generales de importancia del reglamento en Chile

2. Requisitos de todo reglamento

2. 1. Acto unilateral

2. 2. Escrituración

2. 3. Emanar de la autoridad administrativa

2. 4. Crea normas jurídicas generales, obligatorias y permanentes

2. 5. Subordinación a la Constitución y a la ley

2. 6. Decreto Supremo

2. 6. 1. La inderogabilidad singular de los reglamentos y su jerarquía normativa

3. Concepto de reglamento de ejecución

3. 1. Evolución histórica: Origen francés y desarrollo en España

3. 2. Concepto moderno

3. 3. El reglamento de ejecución en la Constitución de 1980

CAPÍTULO IV. RELACIÓN LEY-REGLAMENTO: ¿RESERVA LEGAL ABSOLUTA O RELATIVA? COLABORACIÓN DELIMITADA.

1. Planteamiento del problema

1. 1. Aspectos generales de la relación ley-reglamento

1. 2. Delimitación del área de conflicto en el sistema chileno

1. 3. El problema: Ámbito normativo del reglamento ejecutivo respecto de la ley que ejecuta

2. Tesis de la reserva absoluta o restrictiva

2. 1. Planteamiento general

2. 2. Argumentos específicos. Jurisprudencia del Tribunal Constitucional

2. 2. 1. La regulación es propia del legislador

2. 2. 2. Las limitaciones las impone la ley

2. 2. 3. Las leyes de bases no son la regla general

2. 2. 4. El reglamento no puede invadir la reserva legal

- 3. Tesis de la reserva relativa o tradicional
 - 3. 1. Planteamiento general
 - 3. 2. Argumentos específicos. Jurisprudencia del Tribunal Constitucional
 - 3. 2. 1. Dominio máximo legal
 - 3. 2. 2. Hay distintas reservas legales en la Constitución
 - 3. 2. 3. La naturaleza del reglamento
 - 4. Opinión del memorista
 - 4. 1. La realidad impone la colaboración reglamentaria
 - 4. 2. Justificación positiva de la colaboración reglamentaria en el orden constitucional chileno
 - 4. 3. Colaboración delimitada
 - 4. 3. 1. Criterio de no contradicción
 - 4. 3. 2. Complemento indispensable
 - 4. 3. 3. Directriz interna
- CAPÍTULO V. CONCLUSIONES.**
- BIBLIOGRAFÍA.**

INTRODUCCIÓN

La reserva de ley constituye uno de los principios capitales que determinan la estructura del ordenamiento jurídico, tocando las bases mismas del funcionamiento del Estado, particularmente en la vinculación de los poderes que lo constituyen.

En este contexto, las expresiones normativas que configuran el contenido propio de las conexiones sobre las cuales este principio opera son el reglamento y la ley, en cuanto constituyen las manifestaciones jurídicas naturales al ejercicio creador de Derecho del Estado. Así, el reglamento, como consecuente normativo de la potestad reglamentaria, se traduce en el instrumento operacional a través del cual el Poder Ejecutivo ejerce su actividad regulatoria. La ley, por su parte, es la norma jurídica por antonomasia, cuya generación corresponde al Poder Legislativo, en cuanto éste expresa la voluntad popular.

De esta manera, es la Constitución la que se hace cargo del establecimiento de una fórmula de reserva de ley, la que, como veremos, difiere en sus contenidos dependiendo de los caracteres que el constituyente le establezca, de tal modo que el principio se adapta a la naturaleza propia del ordenamiento jurídico sobre el que opera, considerando una matriz fundamental con multifacéticas expresiones.

En este entendido, el propósito del presente trabajo involucra dos aspectos determinantes. En primer lugar, precisar, dentro de lo posible, esta matriz conceptual que en definitiva nos permita entender las esencias que involucra la idea de reserva de ley. Y segundo, dar luces acerca del problema central que envuelve la aplicación del principio, esto es, la relación entre ley y reglamento.

Respecto de la conceptualización de la reserva, consideraremos primero los antecedentes históricos en los cuales se enmarca el origen del principio. Así, trataremos su gestación en la monarquía constitucional alemana y sus formulaciones decantadas en la legislación francesa. Más adelante, ya dirigidos directamente al concepto del principio, veremos la posibilidad de univocidad o multiplicidad conceptual, las tipologías de reservas legales, la distinción entre reserva formal y material, las técnicas de reserva, la razón de fondo del principio, y, en fin, las características que involucra toda reserva.

Luego, dirigidos al mismo propósito, nos referiremos a la asimilación de la reserva de ley en nuestro ordenamiento jurídico. Para ello, recogeremos la historia fidedigna de su establecimiento, tanto en la Constitución de 1925 como en la de 1980, deteniéndonos particularmente en la formulación que esta última hace del principio. Adicionalmente, consideraremos los criterios de clasificación elementales de las diversas categorías de reserva que la Carta Fundamental establece.

Ahora bien, la reserva se ejerce respecto de la ley pero teniendo como contrapartida al reglamento, de tal manera que para entender el uno deberemos referirnos al otro. En consideración a ello es que trataremos la potestad reglamentaria, como antecedente atributivo del reglamento, sus características, clasificaciones y limitaciones. Por su parte, en cuanto al reglamento mismo, revisaremos su conceptualización general y los requisitos que han de concurrir para su generación y validez.

Ya en el contexto del segundo propósito, esto es, el problema planteado por la relación entre ley y reglamento, nos detendremos en el reglamento de ejecución, en cuanto constituye la forma de reglamento que se vincula directamente con una ley, y donde, en consecuencia, se ejercita a plenitud el principio de reserva como también su problemática central. Para ello comenzaremos por ver la evolución histórica que ha marcado a esta forma reglamentaria, en particular su origen francés y su recepción española. Así, veremos cómo se desarrolló el concepto clásico, para luego evolucionar hacia una formulación moderna que convoca la colaboración del reglamento ejecutivo con la ley que reglamenta. Por último, nos referiremos a la configuración que la Constitución de 1980 hace del reglamento de ejecución.

Ya analizados el principio de reserva, la potestad reglamentaria y el reglamento de ejecución, podremos hacernos cargo del problema que plantea la relación entre reglamento y ley. Para ello, primero consideraremos los aspectos generales que determinan estas vinculaciones entre ambas figuras normativas. Luego, estableceremos una delimitación del área susceptible de conflicto entre ellas, con lo que podremos precisar más acotadamente el problema que nos ocupa. Una vez delimitada y precisada la naturaleza del conflicto, pasaremos a revisar las tesis que en la doctrina y jurisprudencia se han planteado como respuesta a éste, (de la reserva absoluta o restrictiva y de la reserva relativa o tradicional) las que, como veremos, se han manifestado particularmente en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, por lo que nos detendremos en los fallos más emblemáticos que favorecen una u otra tesis, con el propósito de calibrar la fuerza argumental de una y otra postura.

Finalmente, intentaremos dar una respuesta propia al problema planteado, sobre la base de los temas tratados, poniendo especial atención en la solucionática que plantea el

Derecho comparado francés y español.