

EL PRINCIPIO DE RESERVA LEGAL EN LA DOCTRINA EMANADA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Humberto Nogueira Alcalá (*)

En sentencia de nueve de abril de 2003, El Tribunal Constitucional se refiere una vez más al tema del *principio de reserva legal*, sistematizando la doctrina sobre la materia, estableciendo los criterios de armonización de la potestad legislativa con la potestad reglamentaria de ejecución del gobierno.

1. CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE EL PRINCIPIO DE RESERVA LEGAL Y EL EJERCICIO DE LA POTESTAD REGLAMENTARIA

El Tribunal Constitucional recuerda que el dominio legal máximo fijado en el artículo 60 de la Constitución, es una de las características sustanciales de la Carta Fundamental vigente (considerando decimocuarto). El Tribunal precisa que el primer nivel de reserva legal se encuentra previsto «*en los artículos 32 N° 8 y 60 de la Constitución*, (además del artículo 19 N° 26, agregamos nosotros) *siendo de alcance general y de común aplicación a todos los casos en que ella ha situado en el dominio de la ley la regulación de una materia*». El segundo de los niveles de reserva legal se encuentra «*contemplado en disposiciones constitucionales específicas, siendo necesario concluir que, en algunas de ellas, la reserva es más absoluta que en otras*» (considerando decimoquinto). En tal sentido, se recoge la *distinción entre reserva*

(*) Doctor en Derecho de la Universidad Católica de Lovaina La Nueva, Bélgica. Profesor Titular de Derecho Político y Constitucional de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de Talca y Director del Centro de Estudios Constitucionales de la Universidad de Talca, Chile.

absoluta y reserva relativa de ley, existiendo en el último caso, un mayor ámbito de acción de la administración a través de la potestad reglamentaria de ejecución, fijando la ley solamente las bases o criterios generales que encuadran la actuación de la potestad de administración. Ello ocurre cada vez que la Constitución emplea expresiones como «con arreglo a la ley», «de acuerdo con las leyes», «con sujeción a la ley», «de acuerdo a lo que determine la ley» o «en conformidad con la ley», como ocurre en los artículos 10 Nº 4; 24 inciso 2º; 32 Nº 22; 87 y 94 de la Constitución, como ya se había explicitado en su sentencia Rol Nº 254 de 26 de abril de 1997, considerando 26º (considerando decimosexto).

En el caso en que la Constitución determina una reserva legal con carácter más absoluto, la regulación del asunto debe ser hecha por el legislador «con la mayor amplitud, precisión y profundidad que resulte compatible con las características de la ley como una categoría, diferenciada e inconfundible, de norma jurídica» (considerando decimoséptimo). En este caso, el ámbito de actuación de la potestad reglamentaria de ejecución se reduce al mínimo, ya que el legislador debe regular minuciosamente la materia objeto de la reserva legal, desarrollando los «conceptos, requisitos, procedimientos y control de las regulaciones acordadas y otras cualidades que obligan a reconocer que, en el ámbito de la potestad reglamentaria de ejecución, se halla más restringido o subordinado» (considerando decimoctavo), debiendo conciliarse la «generalidad, abstracción e igualdad de la ley, así como sus características de normativa básica y permanente, por un lado, con la incorporación de los principios y preceptos, sean científicos, técnicos o de otra naturaleza, que permitan, sobre todo a los órganos de control de supremacía, concluir que el mandato constitucional ha sido plena y no sólo parcialmente cumplido» (considerando decimonoveno). Así, el legislador debe regular la materia con «determinación» y «especificidad».

El Tribunal Constitucional agregará, en el considerando vigesimosegundo, que, donde «la Carta Fundamental ha previsto el doble principio de reserva y dominio legal descrito, lo ha hecho con la deliberada voluntad de fortalecer o reforzar la exigencia que conlleva ese principio, excluyendo o restringiendo, cualquier injerencia de la potestad reglamentaria en la materia».

2. PRINCIPIO DE RESERVA LEGAL Y POTESTAD REGLAMENTARIA DE EJECUCIÓN EN MATERIA DE DERECHO DE PROPIEDAD

Luego de realizar estas consideraciones básicas, el Tribunal Constitucional fija

criterio respecto del principio de reserva legal y ejercicio de la potestad reglamentaria de ejecución en materia del derecho de propiedad.

El Tribunal Constitucional determina que «*la potestad reglamentaria, en su especie o modalidad de ejecución de los preceptos legales, es la única que resulta procedente invocar en relación con las limitaciones y obligaciones intrínsecas a la función social del dominio*», precisando que ella sólo puede ser ejercida, «*nada más que para reglar cuestiones de detalle, de relevancia secundaria o adjetiva, cercanas a situaciones casuísticas o cambiantes, respecto de todas las cuales la generalidad, abstracción, carácter innovador y básico de la ley impiden o vuelven difícil regular. Tal intervención reglamentaria, por consiguiente, puede desenvolverse válidamente sólo en función de las pormenorizaciones que la ejecución de la ley exige para ser llevada a la práctica*» (considerando vigésimo tercero).

La ley hace una remisión a la potestad reglamentaria de ejecución para que complete, bajo ciertas directrices, su contenido básico, la segunda no puede vulnerar el derecho que la Constitución asegura a todas las personas en su artículo 19 Nº 24 y 26, señalando que no es «razonable» aceptar que el legislador ha encomendado al reglamento dictar normas que pugnen con la Constitución, debiendo existir «una correspondencia entre las obligaciones que la norma impone y los propósitos que la ley quiere alcanzar».

El Tribunal Constitucional señala que «*establecer, crear o instituir una obligación que afecte el dominio presupone, ...que el legislador no se limite a ello sino que, además, lo configure en sus aspectos o elementos definitorios o característicos, trazando, con adecuada densidad normativa, en que consiste el deber que impone, cuál es el motivo de función social que lo justifica, cuáles son sus delimitaciones, sobre la base de qué supuestos fácticos se torna procedente exigirla, cuál es la autoridad competente para llevarla a efecto y controlarla, a quiénes y por qué motivos se les exime de ella, etc.*» (considerando trigésimo primero).

Así, cumplir en materia del dominio, con el mandato constitucional del artículo 24 inciso 2º, «*significa que el legislador debe precaver hasta los indicios de una deslegalización constitucionalmente prohibida, evitando incurrir, por ende, en meros enunciados normativos, en disposiciones abiertas, en suma, en normas carentes de la determinación y especificidad que Son requisitos esenciales para que la potestad reglamentaria de ejecución se halle legítimamente habilitada*» (considerando trigésimo segundo).

En materia de derecho de propiedad, la Constitución requiere del legislador, de acuerdo al artículo 19 N° 24, «que configure un ordenamiento con densidad normativa suficiente, tanto sustantiva como formalmente entendida, de manera que no pueda después el proyecto o la ley respectiva, ser objeto de una habilitación excesiva a favor de la potestad reglamentaria de ejecución o, más grave aún, a raíz de tratarse de una deslegalización, siempre contraria a la Carta Fundamental por hallarse en ella prohibida» (considerando trigésimo quinto).

Así, el Tribunal Constitucional considera que es «constitucionalmente insostenible que, en aras de preservar esa flexibilidad del reglamento supremo, se llegue a situaciones en que ya no se trata de ejecutar, llevar a la práctica o implementar, en concreto, los preceptos legales, porque éstos son reales enunciados en blanco, sin la especificidad que exige el Código político. Esto, además, suscita el reparo constitucional consistente en aumentar la discrecionalidad administrativa en la misma medida que se afecta en su esencia el valor de la certeza o seguridad jurídica» (considerando trigésimo sexto).