

PRESIDENCIALISMO Y PARLAMENTARISMO EN LA JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL

IX Conferencia Iberoamericana de Justicia Constitucional

Cádiz, 17, 18 y 19 de mayo de 2012

Presidencialismo y parlamentarismo
en la jurisprudencia constitucional

IX Conferencia Iberoamericana
de Justicia Constitucional

PRESIDENCIALISMO Y PARLAMENTARISMO
EN LA JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL

IX

Conferencia Iberoamericana
de Justicia Constitucional



Cádiz, 17, 18 y 19 de mayo de 2012

Depósito Legal: M-30612-2015
Imprime: AGENCIA ESTATAL BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO
Avda. de Manoteras 54. 28050 Madrid

ÍNDICE

1. Delegaciones, asistentes y fotos	9
2. Inauguración	13
– Excma. Sra. D. ^a Teófila Martínez, Alcaldesa de Cádiz	15
– Excmo. Sr. D. Alberto Ruiz Gallardón, Ministro de Justicia	20
– Excmo. Sr. D. José Antonio Griñán, Presidente de la Junta de Andalucía	22
– Excmo. Sr. D. Pascual Sala Sánchez, Presidente del Tribunal Constitucional	26
– Excmo. Sr. D. Felipe de Borbón y Grecia, S.A.R. Príncipe de Asturias	30
3. Conferencia inaugural	33
– «América y la Constitución de 1812», por el Excmo. Sr. D. José Ramón Cossío, Magistrado de la Suprema Corte de Justicia de México	35
4. Presidencialismo y parlamentarismo en la jurisprudencia constitucional: Resumen de respuestas al cuestionario. Secretaría Permanente	41
5. Informe de la Secretaría Permanente, por el Excmo. Sr. D. Pablo Pérez Tremps, Magistrado del Tribunal Constitucional de España	101
6. Declaración final	109
7. Ceremonia de clausura	117
– «América en la Constitución gaditana de 1812», por el Excmo. Sr. D. Pascual Sala Sánchez, Presidente del Tribunal Constitucional de España	119



Delegaciones asistentes y fotos



IX Conferencia Iberoamericana de Justicia Constitucional
Cádiz, 17, 18 y 19 de mayo de 2012



ANDORRA

Sr. Pierre SUBRA DE BIEUSSES

Presidente

Sr. Juan Antonio ORTEGA DÍAZ-AMBRONA

Vicepresidente

Sra. Meritxell TOMÀS BALDRICH

Secretaria General

BOLIVIA

Sr. Ruddy José FLORES MONTERREY

Presidente

Sr. Efrén CHOQUE CAPUMA

Magistrado

Sra. Ligia Mónica VELASQUEZ CASTAÑOS

Magistrada

Sra. Neldy Virginia ANDRADE MARTÍNEZ

Magistrada

BRASIL

Sr. José Antonio DIAS TOFFOLI

Ministro

Sr. Luís Cláudio QUEIROZ CONI

Asesor-Jefe Asuntos Internos

Sr. Marcio Antonio BOSCARO

Asesor Jurista Gabinete do Ministro Dias Toffoli

Sr. Júlio de MELO RIBEIRO

Asesor junto Asesoría Proc. Presidente

CHILE

Sr. Raúl BERTELSEN REPETTO

Presidente

Sr. Francisco FERNÁNDEZ FRETES

Ministro

COLOMBIA

Sr. Mauricio GONZÁLEZ CUERVO

Magistrado

COSTA RICA

Sra. Ana V. CALZADA MIRANDA

Magistrada

Sr. Ernesto JINESTA LOBO

Magistrado

EL SALVADOR

Sr. Rodolfo GONZÁLEZ BONILLA

GUATEMALA

Sr. Mauro Roderico CHACÓN CORADO

Presidente

Delegaciones asistentes y fotos





Sr. Alejandro MALDONADO AGUIRRE
Magistrado

HONDURAS

Sr. José Antonio GUTIÉRREZ NAVAS
Presidente

Sr. Gustavo Enrique BUSTILLO PALMA
Magistrado

Sra. Rosalinda CRUZ SEQUEIRA
Magistrada

Sr. José Francisco RUIZ GAEKEL
Magistrado

Sr. Óscar Francisco CHINCHILLA BANEGAS
Magistrado

MARRUECOS

Sr. Mohamed ACHERGUI
Président Conseil Constitutionnel

MÉXICO

Sr. José Ramón COSSÍO DÍAZ
Ministro

Sra. Olga María del Carmen SÁNCHEZ CORDERO
Ministra

Sra. María del Rocío RABA DE GARCÍA
Sr. Armando REYNA DE LA FUENTE
Subdirector de Relaciones Internacionales

NICARAGUA

Sr. Francisco ROSALES ARGÜELLO
Magistrado Sala Constitucional

Sr. Iván ESCOBAR FORNOS
Magistrado Sala Constitucional

Sr. Rafael SOLÍS CERDA
Magistrado Sala Constitucional

Sr. Manuel MARTÍNEZ SEVILLA
Magistrado Sala Constitucional



PERÚ**Sr. Ernesto ÁLVAREZ MIRANDA***Presidente***Sr. Carlos MESÍA RAMÍREZ***Magistrado***Sr. Ricardo BEAUMONT CALLIRGOS***Magistrado***PORTUGAL****Sr. Rui Manuel GENS DE MOURA RAMOS***Presidente***Sr. Gil GALVAO***Vicepresidente***Sra. Maria JOAO ANTUNES***Conselheira***Sr. Carlos PAMPLONA DE OLIVEIRA***Conselheiro***Sra. Teresa de ALMEIDA GARRETT***Secretaria General, Jefa de Gabinete***REPÚBLICA DOMINICANA****Sr. Milton RAY GUEVARA***Presidente***Sra. Leyda PIÑA***Magistrada***Sr. Justo Pedro CASTELLANOS***Magistrado***Sr. Nelson REYES UREÑA***Magistrado***TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN
EUROPEA****Sr. Pedro CRUZ VILLALÓN***Abogado General***SECRETARÍA GENERAL IBEROAMERICANA
(SEGIB)****Sr. Ruy AMARAL***Secretario Adjunto***CONFERENCIA TRIBUNALES
CONSTITUCIONALES EUROPEOS****Dra. Brigitte BIERLEIN***Vicepresidenta Tribunal Constitucional de Austria***Dr. Reinhild HUPPMANN***Chief of Protocol Tribunal Constitucional de Austria***COMISIÓN DE VENECIA (CONSEJO
DE EUROPA)****Sr. Schnutz Rudolf DÜRR***Head of Constitutional Justice Division/Chef de la Division
de la Justice Constitutionnelle***ESPAÑA****Sr. Pascual Sala Sánchez***Presidente***Sr. Eugeni Gay Montalvo***Vicepresidente***Sr. Javier Delgado Barrio***Magistrado***Sra. Elisa Pérez Vera***Magistrado***Sr. Ramón Rodríguez Arribas***Magistrado***Sr. Manuel Aragón Reyes***Magistrado***Sr. Pablo Pérez Tremps***Magistrado***Sra. Adela Asua Batarrita***Magistrado***Sr. Francisco Pérez de los Cobos Orihuel***Magistrado***Sr. Javier Jiménez Campo***Secretario General***Sr. Juan Carlos Duque***Secretario General Adjunto***Sr. Juan Villar Escudero***Jefe del Gabinete de la Presidencia***Sr. José Luis Gisbert***Gerente***Sr. Miguel Casino Rubio***Letrado***Sr. Íñigo Corral Lozano***Jefe de medios de comunicación social**(Gabinete de Presidencia)***Sra. Elena Fernández Sánchez***Relaciones institucionales (Gabinete de Presidencia)*

Inauguración



IX Conferencia Iberoamericana de Justicia Constitucional
Cádiz, 17, 18 y 19 de mayo de 2012

EXCMA. SRA. D.^a TEÓFILA MARTÍNEZ
Alcaldesa de Cádiz

Alteza Real...

Señor Ministro, Excmo. Presidente de la Junta, Excmo. Presidente del Tribunal Constitucional, Excmos. representantes de las Cortes Constitucionales americanas, magistrados, autoridades... señoras y señores...

15

Quiero comenzar mi breve intervención agradeciendo a su Alteza Real su presencia y apoyo en la celebración de uno de los actos principales de este año en el que celebramos el bicentenario de la constitución de Cádiz.

Quiero hacerlo de manera muy especial porque ya nos acompañó hace ahora justo dos años en dos encuentros muy destacados, el de jóvenes empresarios de Iberoamérica y el congreso mundial de periodismo.

En ambos fuimos honrados con su presencia, con su aliento, y en ambos aproveché la ocasión, en nombre de la ciudad de Cádiz para solicitarle su apoyo en este importante año para ciudad y para la nación española.



Esta ciudad, por tanto, le agradece que hoy presida la inauguración de un nuevo encuentro de América y España. En este caso el de sus altos tribunales constitucionales.

En lo que ha transcurrido del año 2012 hemos tenido la oportunidad de compartir experiencias con muchos amigos de Iberoamérica. En los años anteriores también mientras preparábamos la celebración.

Periodistas, jóvenes empresarios, Magistrados... pero también músicos, escritores, cantantes, creadores en general.

Nos hemos acercado a su política, a sus representantes sociales, a sus artesanos, a sus profesionales. A sus preocupaciones, anhelos y deseos en definitiva.

16

Hemos conseguido durante estos años, y en este 2012, que la conmemoración de dos siglos de nuestra primera constitución nos permitiera compartir con América las celebraciones de sus bicentenarios, los bicentenarios de esas independencias que tomaron fuerza con los nuevos aires que el texto gaditano llevó a las jóvenes naciones.

Y lo hemos conseguido con el apoyo del Estado español y con el apoyo de tantos y tantos buenos amigos de aquí y de allá que han querido unirse en torno a una fecha trascendental para Cádiz –por supuesto–, pero también para España y América.

Señores magistrados, hoy vienen ustedes a Cádiz a celebrar esta novena conferencia iberoamericana de justicia constitucional, y es fácil comprobar en el programa del encuentro que tienen previsto ustedes centrarse en la relación entre los poderes legislativos, ejecutivos y judicial.



Inauguración

Esto nos permite recordar que fue precisamente en la Constitución de Cádiz donde se establece por primera vez –en la entonces España de ambos hemisferios– la separación de poderes.

Este hecho hubiera sido más que suficiente para la elección de Cádiz como sede de este encuentro, pero como gaditana, y como alcaldesa, quiero pensar que no solo fue este el motivo.

Quisiera pensar que este encuentro es también homenaje a aquellos diputados americanos y españoles que todo lo dieron por alumbrar ese primer código de convivencia.

Quisiera pensar que este encuentro es también el tributo que los altos tribunales del siglo veintiuno hacen a aquellos magistrados del recién nacido siglo diecinueve que colaboraron en la proeza constitucional.

Que este encuentro centra también su mirada en las nuevas generaciones. Las generaciones de los bicentenarios.

Para que a través de sus debates, de sus reflexiones sigamos esperanzados en que las leyes, sabias y justas, como aquellas que anhelaban los constitucionalistas gaditanos, sigan procurando que el objeto del gobierno sea la felicidad de la nación. La felicidad de esas generaciones venideras.

... Y me gustaría pensar que este encuentro es el reconocimiento de todos nosotros a esta ciudad que acogió la gesta de encarar el futuro con valentía e ilusión.

La misma valentía e ilusión que hoy solicito de todos ustedes para enfrentar, desde su responsabilidad institucional y profesional, los grandes retos a los que nos enfrentamos.



En este templo del constitucionalismo mundial. En este oratorio de San Felipe cuya rehabilitación inauguraron el pasado marzo Sus Majestades los Reyes, quiero darles la bienvenida a la ciudad de Cádiz.

Quiero agradecerles su trabajo y su esfuerzo.

Quiero agradecerles su voluntad por hacer realidad nuestro sueño de convertir a Cádiz, de nuevo, en lo que fue y no deberá dejar de ser, lugar de encuentro, de debate, de reflexión... **y de libertad.**

Por último, quiero decirles a ustedes, representantes de los tribunales americanos, lo que vengo diciendo desde hace años:

Cádiz no sería lo que hoy es sin América. Somos la ciudad más americana de España, o la ciudad más española de América. Mírenlo de cualquiera de estas dos maneras.

Y eso es algo que no se puede agradecer en un discurso.

Es algo que espero puedan adivinar en las miradas de los gaditanos y gaditanas con los que hablen y disfruten estos días que compartirán con nosotros.

Seguro que encontrarán en esas miradas agradecimiento, respeto, admiración y cariño, mucho cariño.

Alteza, le esperamos siempre, su presencia nos es de gran utilidad. Cuando usted nos acompaña nos anima a seguir trabajando por una sociedad mejor en la seguridad de que compartimos con usted este deseo.

Cádiz, sabe de su amor y dedicación por América.



Y usted sabe que, cuando no pueda cruzar el Atlántico, su ciudad, que es Cádiz, es decir, América, estará esperándolo.

Muchas gracias.



Alteza:

Hace ahora doscientos años, en este mismo Oratorio de San Felipe Neri, se fraguó una de las mayores aportaciones de España al mundo contemporáneo, propagando un grito de libertad que después recorrería todo el continente Sudamericano. Por tanto, no es exagerado afirmar que nos encontramos en la cuna del Constitucionalismo español e iberoamericano. Condición explícitamente reconocida por todos los representantes de una quincena de naciones hermanas, incluidas Portugal y Brasil, que nos acompañan en esta Nove-na Conferencia Iberoamericana de Justicia Constitucional, y que es la tercera que se celebra en nuestro país desde la edición inaugural que tuvo lugar en Lisboa en 1995.

No en vano, la Constitución de 1812, la primera de habla hispana, nació con vocación de regir la convivencia de lo que entonces se llamó «españoles de ambos hemisferios». Dos siglos después muchas cosas han cambiado. Pero no la vocación iberoamericana de España, que permanece intacta. Un sentimiento que, estamos convencidos, comparten los Estados participantes, pues la presencia de todos ellos en esta Conferencia avala la vigencia de esa comunidad histórica, geográfica, cultural, social y, en cierta medida, también política que es Iberoamérica. Una realidad que no solo se sustenta en el pasado común del que la Constitución de 1812 forma parte, sino también en un presente presidido por el afán de ser promotores, en un mundo global, de nuevos espacios de libertad, seguridad y justicia.

Esta convocatoria que nos invita a debatir sobre la Justicia constitucional es expresión de esa voluntad de continuar recorriendo juntos un camino de



auténtico progreso. En concreto, es una forma de avanzar por la senda que marca el respeto al Estado de Derecho, de acuerdo con un modelo en cuya pirámide se sitúa la Constitución como máxima norma jurídica y como sinónimo y garantía de estabilidad y buen gobierno, dejando así sin espacio a la arbitrariedad. Este encuentro ofrece además la oportunidad de debatir sobre la relación, siempre compleja, entre el Ejecutivo y el Legislativo, a partir de un principio de separación de poderes identificado en la Constitución de Cádiz como límite necesario al absolutismo. Desde entonces, a través de sucesivas Constituciones, se ha recorrido un itinerario histórico que ha incorporado importantes avances en esa relación entre ambos poderes. Así, el constitucionalismo, en sus versiones más perfeccionadas, ha sido capaz de dotarse de eficaces instrumentos para controlar y garantizar ese equilibrio entre poderes exento de injerencias que, al igual que en otros campos, se traduce en una mayor seguridad jurídica.

En definitiva, debemos considerar la Constitución de Cádiz como un feliz acontecimiento que marcó un cambio en el rumbo de la Historia de Iberoamérica, del que en ocasiones nos hemos separado pero al que siempre hemos regresado. Así interpretada, dos siglos después es manifestación de ese pasado enriquecedor y expresión de la apuesta de España por construir un futuro marcado por la absoluta fidelidad y respeto en toda Iberoamérica a unos mismos valores de solidaridad, paz, libertad y democracia. He ahí el punto de partida para seguir perfeccionando sistemas jurídicos que sustenten modelos de convivencia más justos y cohesionados. Una aspiración que nos vincula directamente con esos antepasados comunes que fueron los diputados de las Cortes de Cádiz, quienes elaboraron y aprobaron esa primera Constitución con el fin de promover lo que entonces llamaron «la gloria, la prosperidad y el bien de toda la Nación».

Muchas gracias.



EXCMO. SR. D. JOSÉ ANTONIO GRIÑÁN
Presidente de la Junta de Andalucía

Es un honor para mí dar una cordial bienvenida a los representantes de las instituciones que ejercen la jurisdicción constitucional en los países hermanos de ambas orillas del Atlántico.

En los últimos años, la Comunidad Iberoamericana ha ido construyendo una red de instituciones basadas en la igualdad de todas las naciones que la conforman. Entre los vínculos que nos han unido, la *Conferencia Iberoamericana de Justicia Constitucional* es, sin duda, uno de los más destacados.

Los Tribunales, Cortes y Salas que imparten justicia constitucional constituyen un elemento fundamental para nuestro sistema político y jurídico, por su doble función de garantes e intérpretes de la Constitución.

La labor de interpretación y enriquecimiento de los contenidos constitucionales contribuye a reforzar nuestros sistemas democráticos. Una tarea que resulta imprescindible para adecuar estos contenidos a las demandas sociales.

En la ciudad de Cádiz, que hoy nos acoge, se sentaron las bases del Estado de Derecho contemporáneo. Hoy, doscientos años después de la promulgación de la Constitución de 1812, la ciudad se convierte de nuevo en un espacio privilegiado para reflexionar sobre el constitucionalismo actual.

El siempre recordado constitucionalista Francisco Tomás y Valiente atribuyó a la Constitución de Cádiz su triple condición de «origen, modelo y mito».

De hecho, la soberanía nacional y la división de poderes formuladas en ella son hoy pilares del sistema constitucional.



Además, y lo que considero más importante recordar, es que garantizó por primera vez unos derechos civiles, que, sin embargo, tardaron casi dos siglos en universalizarse.

Todos sabemos que la Constitución del Doce tuvo una vida efímera y atormentada. El capítulo de las libertades y los derechos fundamentales, además de recogerse en un texto constitucional, requiere de un estado de derecho que garantice los mecanismos legales para protegerlos y de unos poderes públicos que asuman el compromiso de hacerlos efectivos. Y este es el gran alcance que debe atribuirse a la Constitución española de 1978.

Los españoles apostaron en la Transición por un determinado modelo social, que sumaba al legado de la libertad el de la igualdad de oportunidades.

El resultado es el periodo más próspero y continuado de paz, democracia y progreso de nuestro país.

23

Las tensiones históricas entre libertades y desigualdades están en el corazón del argumento democrático. Tal vez, la máxima aspiración de las sociedades democráticas consista en conjugar esas dimensiones de la acción humana.

En Europa, la persistencia de la crisis financiera mundial está incidiendo no solo en las estructuras económicas, sino también sobre los procedimientos democráticos de toma de decisiones.

La política se ha visto supeditada a las exigencias de los mercados financieros. No podemos permitir que la actuación sin reglas de los mercados llegue a convertirse en un derecho superior a los derechos constitucionales.

Está en juego la pervivencia de un modelo de convivencia que ha tenido un enorme éxito en términos históricos de paz social y política.



Por eso, creo que el momento exige la máxima responsabilidad de los poderes públicos para mediar entre las fuerzas del mercado y las necesidades reales de los ciudadanos. Para defender la hegemonía de la política en la toma de decisiones que puedan afectar a los grandes consensos democráticos.

Estamos ante una difícil situación económica en la que las políticas públicas tienen que servir para frenar los peores efectos de la crisis y el empobrecimiento de las familias.

En esta tarea colectiva, las instituciones que integran la jurisdicción constitucional desempeñan un papel esencial por su función de amparo de los derechos fundamentales y de control del funcionamiento de los poderes públicos.

Y también, y muy especialmente, en la protección de la constitucionalidad de las leyes promulgadas, del derecho de las minorías políticas a la participación y en la defensa de las competencias de los distintos órganos del Estado.

Los tribunales de justicia iberoamericanos son depositarios de un legado común de enorme valor. Contamos con una tradición y una cultura jurídica muy similar que ha de servir para generar marcos comunes de colaboración y fortalecer estas instituciones claves en el avance democrático de nuestros países.

La democracia y los derechos humanos han sido y son ejes en la formulación y ejecución de la política iberoamericana, más allá de las diferencias políticas y de acción de los distintos gobiernos. Sobre esas bases hemos construido una fructífera relación que ha sustentado un proyecto común de ambiciosos objetivos.

El más urgente de todos: el consenso en torno a la necesidad de impulsar la educación como motor de progreso. Este es el instrumento político más



potente para hacer ciudadanía, para incluir a todos y que puedan vivir en una sociedad de derechos.

Confío en que los encuentros que van a celebrarse en Cádiz bajo la bandera del Bicentenario fortalezcan nuestro marco de convivencia y cooperación en el futuro.

Así lo hicimos en distintos momentos del pasado, cuando Latinoamérica y España, España y Latinoamérica, supieron acoger a muchos hombres y mujeres de uno y otro lado que vieron peligrar sus derechos más básicos en sus respectivos países, y garantizarles su condición de ciudadanos libres. Quizá se refería a eso Mario Benedetti cuando, con su ironía certera y entrañable, escribió: «Segundas patrias, siempre fueron buenas».

En ese espacio común de derechos y de cultura que hemos sabido construir, es donde reside nuestra fuerza para seguir avanzando hacia una sociedad más justa y democrática.

Bienvenidos a Andalucía y buen trabajo.



EXCMO. SR. D. PASCUAL SALA SÁNCHEZ
Presidente del Tribunal Constitucional

S.A.R. el Príncipe de Asturias, Excmo. Sr. Presidente de la Junta de Andalucía, Excmo. Sr. Ministro de Justicia, Excmo. Sr. Presidente del Parlamento de Andalucía, Excma. Sra. Alcaldesa de Cádiz, Excmo. Sr. Almirante de la Flota, Ilmo. Sr. Presidente de la Diputación Provincial de Cádiz, Ilmo. Sr. Delegado del Gobierno, Ilmo. Sr. Vicario General de Cádiz, queridos colegas Presidentes y Magistrados de Tribunales, Cortes y Salas de Constitucionales de Iberoamérica, Sras. y Sres., amigos todos,

Es un verdadero honor inaugurar la novena edición de la Conferencia Iberoamericana de Justicia Constitucional, la 9.^a reunión ya desde que en 1995 comenzaron a reunirse los Tribunales, Cortes y Salas que imparten la justicia constitucional en los países de habla española y portuguesa de América y Europa. A lo largo de casi un par de décadas, nuestra Conferencia ha evolucionado y madurado: partiendo de las primeras reuniones en Lisboa (1995) o Antigua Guatemala (1999), la Conferencia se institucionalizó en el 2005 en la reunión de Sevilla, no lejos de aquí; y se aprobaron sus Estatutos en Santiago de Chile en el 2006.

Nuestra Conferencia refleja que los países participantes forman una auténtica Comunidad de Justicia Constitucional. Desde la diversidad de sistemas y modelos de control de constitucionalidad y de protección de los derechos y libertades fundamentales, la Conferencia ha servido de foro de colaboración y diálogo entre los órganos jurisdiccionales supremos con competencia en materia constitucional de los países iberoamericanos. La Conferencia ha facilitado asimismo la concertación y los lazos de cooperación entre nuestras instituciones. Con este fin ha organizado seminarios y reuniones especializadas, ha promovido la creación de redes para la gestión del conocimiento y el



intercambio de experiencias, impulsado programas de capacitación así como la realización y publicación de estudios de interés para los sistemas de Justicia constitucional iberoamericanos.

En el marco de esta rica actividad impulsada por la Conferencia, se han abordado diversos temas que interesan a nuestras instituciones y, muy especialmente, a los ciudadanos. El objetivo último de la Conferencia, más allá de la mejora y el perfeccionamiento de los tribunales, cortes y salas constitucionales que reúne en su seno, es precisamente contribuir con ello a la reafirmación y consolidación de los principios y valores básicos del Estado democrático de Derecho, al correcto funcionamiento institucional de los poderes y a una mayor eficacia y garantía de los derechos y las libertades de la persona.

La Conferencia Iberoamericana de Justicia Constitucional demuestra a su vez que la Comunidad Iberoamericana de Naciones es un hecho, un logro evidente que tenemos que reconocer y continuar fomentando. Tengo la confianza de que nuestra Conferencia puede contribuir de manera decisiva a dar respuesta a las exigencias crecientes de nuestras ciudadanías en el ámbito de la Justicia constitucional.

Una Constitución tiene como finalidad establecer el marco básico de convivencia y debe servir a la difícil tarea de resolver con la razón del Derecho los conflictos nacidos dentro de la comunidad política. Para evitar que los mandatos constitucionales queden en meras declaraciones formales, sin sustancia real, nuestras Constituciones han creado Tribunales, Cortes y Salas Constitucionales con la misión de asegurar la vigencia efectiva de las normas constitucionales en el funcionamiento real de los sistemas jurídicos. Toda la constelación de conceptos y problemas que se plantean ante un órgano de Justicia constitucional podrían resumirse en el siguiente desafío jurídico y paradoja esencial a nuestras instituciones: el esfuerzo por racionalizar, para resolverlos en términos jurídicos, problemas originariamente políticos. Con la razón jurídica se procura interpretar la Constitución y potenciar los valores



de libertad, justicia, igualdad o pluralismo político en ella propugnados, conscientes de que la razón técnica no puede actuar vaciada de toda carga valorativa, pues el Derecho no es forma neutra, sino la estructura racional de la libertad a la que ha llegado una cultura determinada en un momento de su historia.

Por eso el tema elegido para la reunión que ahora inauguramos, «Presidencialismo y parlamentarismo en la jurisprudencia constitucional», me parece particularmente relevante, pues se refiere a cuestiones esenciales de legitimidad democrática y a la puesta en práctica de la democracia representativa y de un principio básico como es el de la separación de poderes. Para ello nos centraremos en las relaciones entre los Poderes Legislativo y Ejecutivo; y estudiaremos los límites constitucionales a las potestades legislativa del Parlamento o normativa del Ejecutivo, o a la potestad presupuestaria; así como los mecanismos de control y de responsabilidad política; de resolución de conflictos, tanto políticos como jurisdiccionales, o cuestiones concretas y de actualidad como los límites a la reelección del Ejecutivo –todo ello desde el prisma con que lo analiza la Justicia constitucional.

Cualquier estudio de este tema y de estas cuestiones pone en evidencia la diversidad de nuestros sistemas institucionales, pero también que existe una serie de valores compartidos y de principios comunes en las distintas jurisprudencias constitucionales. Dicho de otro modo, más allá de las distintas respuestas institucionales, lo que nos reúne estos días en Cádiz es la común aspiración a realizar la democracia y a garantizar los derechos y las libertades en nuestros países.

¿Y qué mejor sitio que Cádiz para reflexionar y debatir sobre estos temas tan relevantes, en la cuna del constitucionalismo hispano, donde hace dos siglos se desarrollaron animados debates y se proclamaba que «el objeto del Gobierno es la felicidad de la nación, puesto que el fin de toda sociedad política no es otro que el bienestar de los individuos que la componen»?



Concluyo mi intervención reiterando mi agradecimiento a S.A.R. el Príncipe y a las demás Autoridades que nos honran con su presencia, así como a todos los colegas, miembros de la Conferencia y también a los observadores, que han venido a Cádiz, en particular a los que han viajado desde lejos cruzando el océano desde el otro hemisferio.

Muchas gracias.



Quiero comenzar mis palabras –en este escenario imponente– expresando mi agradecimiento por esta invitación para presidir el acto inaugural de la novena Conferencia Iberoamericana de Justicia Constitucional, un encuentro de gran valor e importancia que reúne a los Tribunales, Cortes y Salas Constitucionales de los países de la Comunidad Iberoamericana, y que tiene lugar precisamente con ocasión del bicentenario de la primera Constitución española, la de Cádiz de 1812, la cariñosamente llamada «La Pepa». Sean muy bienvenidas a España y a la ciudad de Cádiz todas las delegaciones participantes, procedentes de una veintena de naciones, que centrarán sus debates en torno al presidencialismo y al parlamentarismo en la jurisprudencia constitucional.

Quisiera agradecer también la acogida en esta comunidad de Andalucía, que tanto ha dado a España, tanta luz, tanta libertad.

Se ha escrito mucho sobre la Carta Magna aprobada hace dos siglos en este Oratorio de San Felipe Neri. Se trata de un texto extraordinario que representa uno de los principales hitos de la historia del constitucionalismo en España, en Iberoamérica y en el mundo entero. Se ha estudiado y analizado a fondo, –más aún en torno a este aniversario tan señalado–, su contenido, el contexto y los procesos que llevaron a su redacción y aprobación; y soy consciente de que estoy ante expertos juristas, historiadores y magistrados; pero permitidme que en esta oportunidad me atreva a subrayar varios aspectos fundamentales de aquella Constitución.

Por un lado, la importancia y la profundidad de los principios, valores y derechos que consagró y fomentó. Como recordó Su Majestad el Rey con



ocasión del bicentenario de la reunión de aquellas Cortes constituyentes, los hombres que las integraron «forjaron los primeros pilares de nuestro Estado de Derecho, promulgaron derechos individuales, consagraron la igualdad, establecieron la división de poderes y, entre otras muchas, la libertad de imprenta». Hoy sabemos bien que, en última instancia, la garantía de los derechos y las libertades es la esencia de una auténtica Justicia Constitucional.

Por otro lado quiero destacar el significado tan profundo de la Constitución de 1812 en lo que se refiere a la amplia representatividad de quienes la redactaron y aprobaron, y a la vigencia y la trascendencia que luego tuvo en muchos países. Efectivamente, no sólo fueron «españoles de ambos hemisferios» los diputados que la elaboraron, sino que además estuvo vigente en gran parte de los territorios del antiguo espacio hispánico en varios continentes. Al mismo tiempo su influencia fue decisiva en la trayectoria constitucional de muchos Estados independientes iberoamericanos y de otros países en Europa.

31

No perdemos de vista tampoco el hecho de que, durante aquel periodo histórico en torno a la confección y puesta en marcha de la primera Constitución, se estudiaron y debatieron –desde ambas orillas del Océano– diferentes fórmulas y propuestas de asociación política entre los diversos territorios de la Monarquía española.

Estoy seguro de que estas y otras muchas cuestiones serán tratadas en las sesiones de trabajo desde la clara perspectiva de que la Constitución de 1812 es un referente fundamental en la historia de la libertad en España y en América, y desde el convencimiento de que sus valores deben ser recordados y celebrados pues siguen estando plenamente vigentes.

Termino ya mis palabras rememorando el espíritu de diálogo y pluralismo de las Cortes de Cádiz y deseándoles una Conferencia rica en reflexiones y



planteamientos que sirvan para continuar afianzando los principios democráticos y los valores de hermandad que compartimos en la Comunidad Iberoamericana de Naciones, con la perspectiva y el convencimiento de que hacerlo juntos no solo favorece un futuro mejor para todos los que formamos parte de ella, sino que nos da mayor fuerza y capacidad para desenvolvernos en este mundo tan acelerado, abierto e interconectado, y poderlo orientar.

Muchas gracias.



Conferencia inaugural



IX Conferencia Iberoamericana de Justicia Constitucional
Cádiz, 17, 18 y 19 de mayo de 2012

JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ
Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

AMÉRICA Y LA CONSTITUCIÓN DE 1812

Señoras y señores. Mis primeras palabras son de agradecimiento al Tribunal Constitucional, muy particularmente a don Pascual Salas y al Magistrado Pérez Tremps por la oportunidad que me han dado de hablar esta mañana frente a todos ustedes.

35

En segundo lugar, quiero partir de una condición totalmente subjetiva. La enorme satisfacción de hablar en un recinto de tanta importancia histórica. Hace 25 años inicié mis estudios doctorales bajo la guía de mi querido Maestro Manuel Aragón en la Universidad Complutense de Madrid y, desde luego, nunca imaginé tener la oportunidad de estar en un sitio como éste, en un momento como éste. De verdad me llena de satisfacción estar aquí, con ustedes, esta mañana.

Hablar de la significación de la Constitución de Cádiz para América es un tema de gran complejidad. ¿Qué es lo que sucedió? ¿Cuáles son los elementos de relación histórica, de relación política, de relación jurídica? Saber cuál es la trascendencia de la Constitución es un tema amplio y complicado. Desde



la preparación de los trabajos para la celebración del Bicentenario, en aquel homenaje importante que el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales hizo al Profesor Tomás y Valiente, se ha iniciado una revisión jurídica e histórica de tales relaciones. Más allá de su calidad, encuentro una especie de contradicción interna en muchos de los trabajos. En lo que se está escribiendo de entrada se asume que la Constitución de Cádiz tuvo una importancia mayor, pero los autores se limitan después a indicar algunos datos, y puntos de menor importancia. Yo creo, y trataré de mostrarlo en algunos momentos, que para la América actual, la relevancia de la Constitución de Cádiz no es primordialmente histórica, es más bien simbólica y reciente.

Si vemos a la Constitución de Cádiz en primerísimo lugar como un texto positivo, todos recordamos que su aplicación no fue tan extensa aquí, no fue tan generalizada, como en ocasiones se ha dicho. España pasaba por momentos de gran turbulencia. Había diversas corrientes que trabajaban al interior del Congreso Constituyente de Cádiz. En España padecían entonces las situaciones propias de la guerra napoleónica y había una dispersión extraordinaria de intereses, de puntos de vista, corrientes de pensamiento o ideologías. Todo ello hacía difícil la aceptación normativa de un texto construido al calor de las disputas.

En América, por supuesto, y después de una fuerte efervescencia política —nos los recordaba hace unos momentos el Príncipe de Asturias—, tratamos de construir diversas soluciones e inclusive la posibilidad de una comunidad de naciones. Finalmente, alrededor del año 13 se iniciaron los movimientos de independencia que nos llevaron a buscar una legitimidad nacional propia. Es por ello que me es difícil suponer que esta Constitución, la creada aquí, en este espacio, iba a ser el modelo para legitimar el ejercicio del poder político en las naciones que buscaban independizarse mediante modelos políticos y jurídicos alternativos y, en alguna medida, propios.

La Constitución de Cádiz, como texto jurídico positivo, sólo alcanzó una eficacia errática; es decir, una aplicación irregular, que efectivamente



no llegó a consolidar una institucionalidad positiva en ninguno de los márgenes atlánticos.

Paso a otro plano. Desde el punto de vista de la teoría o de la filosofía política, la Constitución recogió y generó algunas ideas de extraordinaria importancia. Sin embargo, recordemos que ellos entraron y compitieron con el constitucionalismo francés y, muy particularmente, con el constitucionalismo anglosajón, ambos de gran trascendencia para nosotros los americanos.

Por el momento entonces vivido, era más fácil justificar la adopción de ideas de los recientemente creados Estados Unidos. También del significativo y entonces influyente constitucionalismo francés, de forma tal que, me parece, muchas de las ideas que se dieron en ese momento gaditano no entraron como ideas gaditanas, sino en la masa de pensamiento nuevo, de pensamiento liberal, de pensamiento ilustrado, que estaba tratándose de aceptar en nuestros territorios en formas identitarias propias.

37

Donde sí que hay una influencia mayor es en la generación de algunas instituciones específicas: los conceptos de soberanía y nación, el sentido de la nacionalidad, algún modo de separación de poderes, un incipiente sistema electoral, una forma de distritación electoral que en muchos casos nos llevó a la constitución de nuestras federaciones, de nuestros modelos territoriales. Sin embargo, y como una conclusión general, creo que Cádiz, como Constitución, tuvo eficacia y vigencia irregulares.

Con esta herencia los países latinoamericanos entramos en una novedosa etapa caracterizada por la necesidad de formar nuestros estados nacionales. La manera de lograrlo tuvo que hacerse un poco frente al Estado español, del cual estábamos tratando, insisto, de separarnos para construir un imaginario colectivo propio fundado en una narrativa constitucional también propia. En algunos casos acudimos a nuestros pueblos indígenas, el gran pacto de Anáhuac que, en el caso mexicano, tuvo una función constitutiva de una nación



mestiza y desde luego pretendidamente propia. A la Constitución de Cádiz le dimos una condición vergonzante. Aceptamos partes, incorporamos elementos, construimos con ella algunas condiciones del modelo que pretendió ser propio, pero no la aceptamos de manera abierta, de manera franca.

En aquellos momentos España, entiendo yo, pasaba por nuevas desventuras. El tema del triángulo liberal, el inicio de lo que acá llaman las guerras carlistas, distintos movimientos, generaron tales confusiones que el constitucionalismo español dejó de ser referente para nuestros países. En México entramos en un ciclo de aceleradas sustituciones constitucionales, buscamos asemejarnos más a franceses y estadounidenses. Las guerras que entre nosotros se libraron entre liberales y conservadores sobre modelos políticos radicales, pretendidamente constitutivos de nuestro constitucionalismo y siempre a partir de nosotros mismos, tuvieron esos horizontes.

Con nacionalismos exacerbados en el siglo xx tratamos de explicarnos mucho de nuestras instituciones de manera propia. Nuevamente, la influencia española fue poca. España construía en esos años soluciones de derecho político y desplazaba por completo las constitucionales. El libro de don Manuel García Pelayo, los trabajos de Pozadas o Sánchez Agesta tuvieron influencia entre nosotros, pero más como pensamiento y como historia de las ideas, que como definiciones constitucionales propiamente dichas.

En esos años, hay que recordarlo siempre, en nuestros países se generaron modelos autoritarios, francamente totalitarios en algunos casos. El constitucionalismo quedó así desplazado. Es poco lo que se construyó en estos años. Sin embargo, a finales de los años 70 y comienzo de los 80, cuando nuestros países entraron en los procesos nuevos de democratización con la caída de los gobiernos militares en Argentina y Chile o la terminación del partido hegemónico en mi propio país, por ejemplo, tuvimos que volver al constitucionalismo. Necesitamos volver a pensar la vida pública en clave constitucional, democrática, social. Fue al constitucionalismo español al que volvimos, por la



sencilla razón de que en España y con motivo de la Constitución del 78, se inició un extraordinario movimiento y una forma distinta de reflexionar sobre la Constitución. Considero que el constitucionalismo latinoamericano debe muchísimo a ese constitucionalismo español. Fue a partir de la Constitución del 78 que los trabajos y las exposiciones de las formas que utilizaron los constitucionalistas españoles para tratar a su Constitución, como se construyó una parte importante de nuestro propio entendimiento constitucional.

Desde aquel célebre y feliz libro de don Eduardo García de Enterría «La Constitución como Norma y el Tribunal Constitucional», muchos en nuestros países comenzamos a admitir que la Constitución era norma jurídica y no sólo modelo político. A ello siguió la incorporación de los tribunales constitucionales, la creación de una jurisprudencia constitucional sólida, la implementación del defensor del pueblo, la utilización, insisto, de las categorías más importantes del constitucionalismo español. Empezamos también a incorporar la noción central de Estado social y democrático de derecho, tanto como fundamento del cual partir, como horizonte a alcanzar.

39

España fue así nuestro referente constitucional. En este sentido la Constitución de Cádiz cobró aquí toda su importancia. ¿Por qué razón? Porque España –y se decía ya hoy en algunos de los discursos de estas jornadas– ha tenido que construir una nueva narrativa constitucional.

España se está reencontrando en este Bicentenario con su constitucionalismo histórico y está relacionando la Constitución de 78 con la de 12. Considero que después de los años de uso del derecho político, en el que las explicaciones se daban en función del régimen, se está encontrando que una raíz importante del constitucionalismo español actual es la Constitución de Cádiz de 1812.

En el mismo sentido que en los países americanos estamos recuperando a la Constitución de Cádiz y éste, en mi opinión, es el elemento central de esta



conmemoración. Si los españoles encuentran que el origen de su constitucionalismo es Cádiz, en términos de separación de poderes, en términos de una monarquía constitucional, en términos de una nación amplia e incluyente, en términos de los derechos fundamentales, estamos reconstruyendo así nuestras propias narrativas constitucionales.

Tengo para mí que la celebración de la Constitución de 1812 no es mera conmemoración histórica. En la vigente necesidad de seguir construyendo la narrativa del Estado social y democrático de derecho, Cádiz funge como punto de partida hacia la modernidad, para un mejor entendimiento de lo que queremos llegar a ser y no una visión de lo que en algún momento existió. De suyo tendría importancia conmemorar la función histórica, pero me parece de mucha más trascendencia entender que queremos construirnos constitucionalmente por lo que hoy entendemos significó y significa la Constitución de Cádiz. Éste es para mí el sentido de una reunión de jueces constitucionales para conmemorar a la vigente Constitución de 1812.

¡Muchas gracias!



Presidencialismo y parlamentarismo en la jurisprudencia constitucional: Resumen de respuestas al cuestionario *



IX Conferencia Iberoamericana de Justicia Constitucional
Cádiz, 17, 18 y 19 de mayo de 2012

* Este documento de trabajo tiene por objeto sistematizar las respuestas que los países miembros de la Conferencia Iberoamericana de Justicia Constitucional han dado al cuestionario sobre el presidencialismo y el parlamentarismo en la jurisprudencia constitucional y ha sido elaborado con la colaboración de Helga Amenabar Anso, Nessrin El Hachlaf Bensaid, Yessica Esquivel Alonso, Emil Gil Bretón, Michela Ranieri y Mercedes Soriano Rodríguez, becarios del Servicio de Doctrina Constitucional del Tribunal Constitucional de España.

Sumario: I. El sistema de relaciones entre legislativo y ejecutivo. 1. Describa brevemente el sistema de relaciones (control parlamentario, responsabilidad política, orientación política, intervención conjunta en materia legislativa, etc.) entre poderes legislativo y ejecutivo diseñado en la Constitución. 2. ¿Cuáles son los principales mecanismos de control del poder legislativo sobre el poder ejecutivo? ¿Cuáles de esos mecanismos implican la demanda de responsabilidad política? A) Mecanismos ordinarios de control parlamentario. a) Mecanismos para la obtención de información. b) Mecanismos de control normativo. c) Otros mecanismos de control. B) Mecanismos de control que implican demanda de responsabilidad política. 3. ¿Cuáles son los mecanismos de control del poder ejecutivo respecto del poder legislativo? 4. ¿Cuáles son los mecanismos de resolución de los conflictos entre ambos poderes? ¿Existen mecanismos jurisdiccionales más allá de los mecanismos políticos? ¿Existen mecanismos de resolución de conflictos que no se residencien en sede constitucional?—II. Jurisprudencia de los Tribunales, cortes y salas constitucionales. 1. ¿Cuáles son los límites constitucionales generales definidos por la jurisprudencia constitucional respecto de la potestad legislativa del Parlamento? 2. ¿Cuáles son los límites constitucionales generales definidos por la jurisprudencia constitucional respecto de la potestad normativa del Ejecutivo en el ámbito de las normas con rango de ley? ¿Y respecto de las normas de rango reglamentario? 3. ¿Cuáles son los límites constitucionales definidos por la jurisprudencia constitucional respecto de la potestad presupuestaria? 4. Principales cuestiones planteadas en relación con el control parlamentario del Poder Ejecutivo. 5. ¿Existen límites a la reelección del Poder Ejecutivo? ¿Se han planteado problemas constitucionales al respecto? 6. ¿Existen potestades de veto del Ejecutivo respecto de actuaciones del Legislativo? ¿Existe jurisprudencia constitucional respecto de estas potestades?—III. Otras indicaciones.



I

EL SISTEMA DE RELACIONES ENTRE LEGISLATIVO Y EJECUTIVO

1. **Describa brevemente el sistema de relaciones (control parlamentario, responsabilidad política, orientación política, intervención conjunta en materia legislativa, etc.) entre poderes legislativo y ejecutivo diseñado en la Constitución.**

Sin perjuicio de la singularidad de la arquitectura institucional propia de cada Estado, las respuestas dadas a esta primera pregunta del cuestionario ponen de manifiesto la existencia de diversas características comunes en el diseño básico de las relaciones entre los poderes legislativo y ejecutivo vigente en los diferentes países presentes en la IX Conferencia Iberoamericana de Justicia Constitucional.

Así, los países con un sistema de gobierno presidencialista, en los que el Presidente de la República es electo directamente por la ciudadanía y aúna los cargos de Jefe del Estado y Jefe de Gobierno¹, mencionan diferentes instrumentos formales que coadyuvan al adecuado funcionamiento del régimen político, poniendo el acento en las relaciones de colaboración, coordinación y control recíproco de los poderes legislativo y ejecutivo. Con respecto a los supuestos de colaboración entre ambos poderes se hace hincapié en la participación del Ejecutivo en el ejercicio de la potestad legislativa² –particular-

¹ Chile, Guatemala y México mencionan expresamente el carácter electivo del Presidente de la República y su doble condición de Jefe de Estado y de Gobierno. Colombia subraya la elección popular directa del Presidente de la República y los miembros del Congreso.

² Bolivia; Chile, que también menciona la participación en los debates parlamentarios del Presidente a través de sus Ministros de Estado y el planteamiento de urgencias; Colombia; Costa Rica; Honduras; Guatemala y República Dominicana.



mente en lo relativo al gasto y los ingresos públicos³– y en el nombramiento de determinados funcionarios públicos⁴. Se incardinan dentro de las relaciones de coordinación tanto la atribución al Vicepresidente de la presidencia de la Asamblea Legislativa⁵, como la rendición de informes del ejecutivo ante el legislativo⁶. Entre otros, pertenecen a la esfera de los controles recíprocos, el deber de comunicar al Legislativo el abandono por el Presidente y, en su caso, el Vicepresidente, del territorio nacional⁷; las interpelaciones a los miembros del Ejecutivo y censura de su gestión⁸; los poderes de observación o veto, san-

³ México y Nicaragua. En Colombia, el Gobierno tiene iniciativa legislativa privativa en materia tributaria.

⁴ Embajadores y Ministros Plenipotenciarios en el caso de Bolivia; Contralor General de la República, Fiscal Nacional, Ministros y Fiscales Judiciales de la Corte Suprema y consejeros del Banco Central en Chile; Embajadores y jefes de misiones permanentes acreditados en el exterior en República Dominicana; Gobernadores provisionales, Ministros de la Suprema Corte de Justicia, Procurador General de la República, oficiales superiores de las Fuerzas Armadas y empleados superiores de Hacienda, Ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales, Magistrados del Tribunal Agrario, Gobernador y Subgobernadores del Banco Central y junta de gobierno del Instituto Nacional de Estadística y Geografía en México; y Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, Magistrados –propietarios y suplentes– del Consejo Supremo Electoral, Superintendente y Vicesuperintendente General de bancos y otras instituciones financieras, Fiscal General –y Fiscal General adjunto– de la República, miembros del Consejo Superior de la Contraloría General de la República, Procurador y Subprocurador para la defensa de los derechos humanos, Superintendente e intendentes de los servicios públicos, así como Director y Subdirector del Instituto de la Propiedad Reformada Urbana y Rural en Nicaragua.

⁵ Bolivia.

⁶ Bolivia, Costa Rica, Guatemala, Honduras, donde tanto el Poder Ejecutivo como el Judicial presentan un informe anual de actividades con ocasión de la inauguración de la legislatura, México y Nicaragua. En Colombia, el Congreso puede citar a funcionarios del gobierno para que rindan informes.

⁷ Bolivia, República Dominicana y Honduras (en ambos casos para salidas de más de quince días de duración), Guatemala y México.

⁸ Bolivia y Costa Rica mencionan ambas figuras, República Dominicana, Guatemala y Honduras citan específicamente la interpelación a los Ministros y otros miembros del Ejecutivo y Uruguay se refiere a la censura. En Colombia, el Gobierno participa en los debates del Congreso a través de los Ministros y Jefes de Departamento Administrativo, las mociones de



ción y promulgación de las leyes que se reconoce a distintos Presidentes⁹ y la exigencia de responsabilidad, tanto política como penal de los miembros del Ejecutivo¹⁰.

Las respuestas recibidas ofrecen una visión dinámica de los diferentes sistemas presidencialistas. De modo que, sin dejar de consignar que corresponde al Poder Ejecutivo la responsabilidad principal en la definición de la «orientación política general del país»¹¹, se aprecia en la evolución de estos sistemas un entramado cada vez más rico y variado de relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, que responde a la voluntad de dar cumplimiento al mandato de «coordinación armónica» entre las distintas ramas del poder¹². En el bien entendido de que la evolución conocida por estos sistemas de gobierno no ha mermado su sustantividad propia pues aun cuando se hayan enriquecido con la incorporación de instrumentos y técnicas procedentes de

censura pueden afectar individualmente a funcionarios del Gobierno y a través de la moción de urgencia el Ejecutivo puede incidir en la agenda legislativa.

⁹ Mencionan el derecho de veto Bolivia (que también alude a la promulgación de la ley), Chile, Costa Rica, República Dominicana (donde del ejercicio de este derecho la ley para la reforma constitucional), México (donde también se excluyen determinados supuestos), Nicaragua y Uruguay, en tanto que Honduras hace referencia a la sanción y promulgación de la ley. El Presidente de Colombia puede sancionar las leyes y puede objetarlas por razones de inconveniencia o de inconstitucionalidad, en este caso y ante la insistencia del Congreso, decide la Corte Constitucional.

¹⁰ Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, República Dominicana, Guatemala, México y Nicaragua.

¹¹ Expresión utilizada por la Suprema Corte de Justicia de Uruguay; el Tribunal Constitucional de Chile también destaca la centralidad de la posición institucional del Presidente en la arquitectura constitucional de la República.

¹² El entrecomillado procede del art. 129 la Constitución nicaragüense, que menciona, junto con la tríada clásica de poderes, al poder electoral. La Corte Suprema de Justicia de Honduras destaca igualmente la ausencia de subordinación entre los poderes y la Corte de Constitucionalidad de Guatemala apunta que la Constitución, amén de los «tres organismos clásicos del Estado moderno» menciona «otros dos órganos de carácter supremo»: la Corte de Constitucionalidad y el Tribunal Supremo Electoral.



otros ordenamientos y, singularmente, de los modelos parlamentarios, no se han confundido con éstos, no han «transitado a un modelo parlamentario»¹³.

Tanto Perú como Portugal tienen un sistema de gobierno semipresidencialista en el que existe una «separación flexible de poderes»¹⁴, o «equilibrio de poderes»¹⁵, correspondiendo al Congreso de la República en el caso de Perú, o a la Asamblea de la República, en el de Portugal, el ejercicio de la potestad legislativa y la fiscalización del Ejecutivo, al que compete la dirección de la política general de gobierno y la gestión de los servicios públicos. El diseño institucional se completa, en ambos países con la existencia de numerosos mecanismos de colaboración, coordinación y control recíproco. La colaboración es especialmente relevante en el ámbito de la producción normativa y se manifiesta en la iniciativa legislativa del Ejecutivo, al que puede delegarse el ejercicio de la potestad legislativa. Asimismo, en el caso de Portugal, el Gobierno puede, legislar en pie de igualdad con la Asamblea de la República en las materias de competencia concurrente. La coordinación se convierte en exigencia insoslayable de la dirección general de la política nacional, responsabilidad que alcanza a ambos poderes. Finalmente, existen en los dos países distintos mecanismos de control recíproco. Por lo que respecta a los mecanismos a los que puede recurrir el legislativo, tanto el Tribunal Constitucional de Perú como su homónimo de Portugal mencionan los poderes de veto presidencial y de disolución del Legislativo. Correlato de los mismos son los instrumentos de control del Legislativo sobre el Ejecutivo, entre los que figuran aquellos destinados a depurar la responsabilidad política de este poder (mociones de censura y de confianza), a fiscalizar la gestión cotidiana de los asuntos comunes (interpelaciones, preguntas, comisiones

¹³ En palabras de la Suprema Corte de Justicia de México; la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica también subraya la pervivencia de los elementos definitorios del sistema de gobierno presidencialista.

¹⁴ En la definición del Tribunal Constitucional de Portugal.

¹⁵ Expresión utilizada por el Tribunal Constitucional de Perú.



parlamentarias de investigación, etc.) y el control *a posteriori* del ejercicio de la potestad de aprobación de normas con rango de ley por el Ejecutivo¹⁶.

Andorra y España son ejemplo de sistemas de gobierno parlamentario, distinguiéndose en ambos la Jefatura del Estado y del Ejecutivo. Concretamente, Andorra es un «Coprincipado parlamentario» en el que los dos *Coprínceps* –cargos que ostentan, a título personal y exclusivo el Obispo de Urgel y el Presidente de la República Francesa– son, conjuntamente y de forma indivisa, *Cap de l'Estat*. A su vez, España se constituye en «Monarquía parlamentaria», siendo la Corona símbolo de la unidad y permanencia del Estado. Las Constituciones de estos dos países recogen la experiencia de lo que ha dado en conocerse como «parlamentarismo racionalizado», estableciendo unos Parlamentos que combinan la doble representación ciudadana y territorial¹⁷ ejercen la potestad legislativa, aprueban los presupuestos del Estado y controlan la acción política del Gobierno, que, a su vez, dirige la política nacional e internacional, así como la Administración pública, y ejerce la potestad reglamentaria. Ambas Constituciones prevén que el Parlamento pueda delegar en el Gobierno el ejercicio de la potestad para emanar normas con rango de ley, atribuyen al ejecutivo iniciativa legislativa y diseñan una diversidad de mecanismos de fiscalización parlamentaria de la acción de gobierno. El Tribunal Constitucional de España deja constancia de la posición destacada que asume el Presidente del Gobierno.

Tanto Andorra como España dedican especial atención a la distribución territorial del poder (con mención singular a los *Comuns* y Comunidades

¹⁶ Decretos legislativos, decretos de urgencia de y tratados internacionales en el caso de Perú; decretos-leyes en el de Portugal.

¹⁷ En el caso español esa dualidad de representación tiene un reflejo orgánico en la configuración del Senado como «Cámara de representación territorial», mientras que en Andorra el *Consell General* representa a un tiempo a la población nacional y a las siete parroquias del Principado.



Autónomas, respectivamente). En este punto coinciden con Brasil, cuyo Tribunal Supremo, al responder a esta primera pregunta del cuestionario centra su atención en el modelo federal establecido por la actual Constitución, donde se expresan los principios que informan el federalismo brasileño: sistema de tres niveles, poder legislativo propio, esferas federal y estatal con poderes judiciales propios, representación estatal en el Legislativo federal (Senado) y posibilidad de intervención federal. La reseña del sistema de distribución de competencias entre los distintos poderes territoriales se acompaña de una sucinta relación de mecanismos de protección del pacto federal: control de constitucionalidad, proceso de intervención en aras del mantenimiento o del equilibrio de la federación, inmunidad recíproca de impuestos y reparto de ingresos tributarios.

2. ¿Cuáles son los principales mecanismos de control del poder legislativo sobre el poder ejecutivo? ¿Cuáles de esos mecanismos implican la demanda de responsabilidad política? Describa brevemente cada uno de ellos especificando las referencias normativas (constitucionales o legislativas) que detallan su regulación.

49

Las diferentes respuestas al cuestionario ponen claramente de relieve que todos los ordenamientos contienen múltiples mecanismos al servicio del control por el Poder Legislativo de la acción del Ejecutivo, de los que seguidamente se da cuenta, distinguiendo los instrumentos de control parlamentario ordinario de aquellos otros que dirigidos a la depuración de responsabilidades políticas.

A) Mecanismos ordinarios de control parlamentario

De acuerdo con la finalidad a la que sirven, los distintos mecanismos ordinarios de control parlamentario existentes en los países participantes en la Conferencia pueden agruparse en tres bloques, según se dirijan a la obtención



de información, la fiscalización de las potestades normativas del Ejecutivo, o atiendan a otras finalidades de relevancia constitucional.

a) *Mecanismos para la obtención de información*

La mayoría de países establecen formas para facilitar que el Legislativo disponga de información sobre la gestión de gobierno¹⁸. A este objetivo sirven, indudablemente, las *preguntas parlamentarias*, que pueden formular los legisladores sobre un acontecimiento, hecho o situación concreta¹⁹. Pueden plantearse para ser respondidas oralmente o por escrito y, en el caso de España, se prevé que las preguntas con respuesta oral puedan hacerse tanto ante el Pleno de la Cámara como en las comisiones parlamentarias. En Colombia, el Congreso puede citar y requerir a los Ministros, Superintendentes y Directores de Departamentos Administrativos para que concurran a las sesiones con el objeto de que respondan los cuestionarios que previamente se les hayan presentado por escrito.

Así, en muchos Parlamentos de los países participantes en la Conferencia se utiliza la *interpelación* como instrumento para dirigir preguntas al ejecutivo sobre cuestiones relacionadas con la política general²⁰. En algunos casos este instrumento informativo es el presupuesto para la celebración de un debate parlamentario sobre la materia objeto de interpelación, e incluso para la depuración de responsabilidades políticas mediante la eventual censura del interpelado²¹.

¹⁸ En el caso de Chile el uso de los instrumentos de control que se relacionan en este subapartado está reservado a la Cámara de Diputados pues el Senado tiene constitucionalmente vedada la fiscalización de los actos del Gobierno o de las entidades que dependan de éste.

¹⁹ Brasil, Colombia, España, México, Perú y Portugal.

²⁰ Bolivia, Costa Rica, República Dominicana, España, Guatemala, Honduras, México, Perú y Portugal.

²¹ Lo primero sucede en España y Portugal, esto segundo en Bolivia y Guatemala.



La Constitución de Honduras contempla la posibilidad de que el Congreso emita decretos sobre la conducta del Poder Ejecutivo, sea aprobando o improbando la conducta administrativa del mismo, teniendo la posibilidad e interpelar a los Secretarios de Estado y a otros funcionarios del Gobierno central, organismos descentralizados, empresas estatales y cualquiera otra entidad que tenga interés el Estado, sobre asuntos relativos a la Administración pública. Las Cámaras también pueden efectuar declaraciones en Uruguay. El Congreso de la República de Colombia puede emplazar a toda persona natural o jurídica, incluidos funcionarios del gobierno, para que en sesión especial rindan declaraciones orales o escritas, sobre hechos relacionados directamente con las indagaciones que la comisión adelante.

A su vez, la Constitución de Guatemala contempla la *comparecencia* de Ministros y otros funcionarios en el Congreso, cuando éste lo considere necesario para recabar información sobre un asunto concreto. En Andorra, España, Perú y Uruguay se prevén instrumentos parecidos. La citación de Ministros de Estado para responder a preguntas en materias vinculadas a su cargo es habitual en Chile y la Constitución de República Dominicana contempla el derecho de invitación a las Cámaras y la citación de funcionarios públicos para que informen sobre la ejecución presupuestaria y los actos de la administración.

Por otro lado, las Cámaras Parlamentarias pueden *solicitar información* del Ejecutivo. Esta solicitud se formula por los parlamentarios individualmente y puede dirigirse bien al Gobierno, bien a los Departamentos ministeriales competentes²².

En Chile, la Cámara de Diputados está facultada para adoptar determinados acuerdos u observaciones que posteriormente se trasladan al Presidente de la República para que, a través del Ministro de Estado correspondiente, les

²² Andorra, Brasil, Chile, España y Perú.



dé respuesta en un plazo de treinta días. Esta vía de obtención de información no afecta a la permanencia de los Ministros en sus cargos.

En distintos países se prevé bien la obligada rendición de *informes* por parte de los titulares del poder ejecutivo, bien la facultad de los parlamentarios de solicitarlos de las ramas competentes de la Administración pública. Una manifestación de esta segunda alternativa la hallamos en la Constitución de Uruguay, que habilita a los legisladores para que, a título individual, soliciten *informes* de obligada prestación por los órganos de la Administración a los que se curse la solicitud. En Colombia, el Congreso también puede solicitar al Gobierno los *informes* que necesite. Más frecuentes son los ejemplos de la primera alternativa. Así, la obligación que la Constitución Política de Costa Rica impone a quien ejerza la Presidencia de la República de presentar, al inicio de cada año legislativo, un informe sobre la gestión del Gobierno; este informe es objeto de discusión por las diferentes fracciones legislativas, la academia y la opinión pública. También en Honduras el Ejecutivo debe rendir informe con ocasión de la inauguración de cada nueva legislatura del Congreso Nacional de la República. En Guatemala, el informe que debe rendir anualmente el Ejecutivo sobre ingresos y egresos de las finanzas públicas es objeto de debate y, en su caso, aprobación, total o parcial, por el Congreso; además, corresponde al Presidente de la República la presentación de un informe sobre la situación general de la República y de los negocios de su Administración, una vez al año. La Asamblea Legislativa Plurinacional de Bolivia también recibe informes anuales del Presidente sobre el curso y estado de la Administración pública, así como de los gastos públicos. Interesa mencionar el hecho de que, en México los mecanismos de las preguntas e interpe-laciones parlamentarias tienen origen en la necesidad de ampliar o aclarar la información contenida en el informe de gobierno que anualmente debe presentar el titular del Ejecutivo sobre el estado de la Administración pública.

En Andorra, por su parte, el *Consell General* celebra un *debate anual* sobre la orientación política global del *Govern*. También son objeto de debate los



programas, los planes y las comunicaciones enviados por el *Govern* como forma de *rendición de cuentas*. Lo mismo ocurre en la República Dominicana donde el Congreso examina anualmente todos los actos del Poder Ejecutivo y los aprueba si son ajustados a la Constitución y a las leyes y el Presidente de la República rinde cuentas de su gestión. En España existe un debate anual de política general que se popularizado con la denominación de «debate sobre el estado de la nación».

Diversos países cuentan con una fórmula especialmente incisiva de control: las *comisiones de investigación* sobre asuntos de interés público²³. Estas comisiones no tienen carácter permanente y persiguen el esclarecimiento de hechos concretos, la formulación de conclusiones y recomendaciones orientadas a la modificación de normas y políticas, o a la corrección de determinadas conductas. En España estas comisiones parlamentarias pueden requerir la comparecencia no sólo de los miembros del Gobierno o funcionarios públicos sino de cualquier ciudadano residente en España bajo la amenaza de sanción penal por delito de desobediencia sin rehusar prestar su colaboración a estos efectos.

b) *Mecanismos de control normativo*

Los países participantes en la Conferencia cuentan con variados instrumentos de control que aseguran la fiscalización por el Poder Legislativo del ejercicio de la potestad normativa atribuida al Ejecutivo. Algunos países someten a control los *decretos legislativos*²⁴ y los *decretos de urgencia*²⁵ aprobados por el Ejecutivo. En España, la Constitución reserva al Congreso de los Diputados la declaración del estado de sitio, así como la previa autorización

²³ Brasil, Chile, Costa Rica, República Dominicana, España, Guatemala, Perú, Portugal y Uruguay.

²⁴ España, Perú y Portugal.

²⁵ Bolivia, Chile, Colombia, República Dominicana, España, México y Perú.



de la declaración por el Gobierno del estado de alarma. En cuanto a los estados de emergencia, que implican la suspensión de algunas normas ordinarias, el Gobierno sólo puede declarar por sí mismo el estado de alarma, debiendo dar cuenta al Congreso, en tanto que precisa de la autorización previa de la Cámara Baja para la declaración del estado de excepción, correspondiendo únicamente al Congreso de los Diputados la declaración del estado de sitio. En Colombia, el Presidente de la República puede ser sujeto de un juicio de responsabilidad en el Congreso si declara alguno de los estados de excepción sin que se hayan dado presupuestos constitucionales para ello o si incurre en abuso en el ejercicio de sus facultades durante tales estados.

Tras la reforma constitucional de agosto de 2011, en México se ha eliminado la posibilidad, anteriormente existente, de que el Ejecutivo deniegue la publicación de disposiciones legales aprobadas por el Congreso de la Unión, postergando así su entrada en vigor. El texto actual fija un plazo de treinta días para que el Ejecutivo Federal ejerza su derecho de *observación*. En la República Dominicana, también se establece un límite similar, excluyéndose en todo caso del ejercicio del derecho de observación la ley para la reforma constitucional.

Asimismo, varios países disponen que los *Tratados internacionales* han de ser aprobados por el Legislativo²⁶. La Constitución de Guatemala señala que corresponde al Congreso la declaración de guerra, la aprobación o rechazo de acuerdos de paz y la definición de las políticas de deuda interna y externa. El Congreso de la República Dominicana debe autorizar, previa solicitud del Presidente de la República, la presencia de tropas extranjeras en ejercicios militares en el territorio nacional y aprobar o desaprobar el envío al extranjero de tropas dominicanas en misiones de paz.

²⁶ Bolivia, Chile, República Dominicana, España, Guatemala y Perú.



En lo que hace a las *finanzas públicas* debe reseñarse la existencia de provisiones especiales para la aprobación del presupuesto anual en diversos países²⁷. Igualmente se contempla el control externo de la ejecución presupuestaria²⁸, mientras que en Costa Rica es una función reservada al Legislativo, que, para su adecuado ejercicio, puede solicitar la emisión de informes por el Ejecutivo, interpelar a los Ministros de Estado o crear comisiones legislativas de investigación. Bolivia y México hacen mención igualmente a la reserva de ley en materia de endeudamiento como instrumento para el control de la deuda pública. Corresponde al Legislativo aprobar o rechazar los créditos y préstamos firmados por el Poder Ejecutivo en Guatemala y República Dominicana.

En materia de *contratación pública*, la Constitución de Bolivia, somete a aprobación de la Asamblea Legislativa Plurinacional los contratos de interés público referidos a recursos naturales y áreas estratégicas que hayan sido celebrados por el Ejecutivo. Estamos ante una novedad relativa en el panorama constitucional comparado que únicamente encuentra parangón en República Dominicana, donde el Congreso está facultado para dar su aprobación a los contratos que le someta al efecto el Ejecutivo, pero no existe una reserva material equivalente a la incorporada a la Constitución boliviana.

c) *Otros mecanismos de control*

Mención especial merecen otros aspectos, apuntados por los órganos de la jurisdicción constitucional de distintos países en sus respuestas al cuestionario, relativos al control parlamentario de la acción del Ejecutivo.

²⁷ Andorra, Bolivia, Brasil, República Dominicana, España, Guatemala y Portugal.

²⁸ El órgano al que se le atribuye el control externo se denomina Cámara de Cuentas en República Dominicana y Tribunal de Cuentas en Brasil, España y Portugal.



Así sucede, destacadamente, con la exigencia de responsabilidades penales. A este respecto debe señalarse que corresponde a la Asamblea Legislativa de Bolivia otorgar autorización para el enjuiciamiento del Presidente o del Vicepresidente del Estado. El Senado chileno representa un papel muy similar al hallarse constitucionalmente facultado para decidir sobre la admisibilidad de acciones judiciales que cualquier persona pretenda iniciar contra algún Ministro de Estado a resultas de los perjuicios que se le hayan podido causar como consecuencia de una decisión adoptada por éste en el desempeño de sus funciones.

En Perú hallamos las figuras del antejuicio y del juicio político para acusar, ante el Pleno del Congreso, al Presidente de la República, congresistas, Ministros de Estado, miembros y funcionarios de distintos órganos públicos por los delitos que hayan podido cometer en el ejercicio de su cargo. La competencia de la Cámara se prorroga hasta cinco años después del cese en el cargo de los acusados. La figura del antejuicio existe igualmente en Guatemala.

En Nicaragua, la Asamblea Nacional conoce de las faltas del Presidente y del Vicepresidente. En Colombia, al Congreso le corresponde adelantar el juicio de responsabilidad por causas constitucionales contra el Presidente de la República y en Brasil el Congreso Federal juzga al Presidente y al Vicepresidente, así como a los Ministros; la Cámara de los Diputados actúa como órgano de admisión del proceso y el Senado como «tribunal político» con composición singular al estar presidido por el Presidente del Supremo Tribunal Federal²⁹.

²⁹ Corresponde en exclusiva al Senado el procesamiento y juicio de los Ministros del Supremo Tribunal Federal, el Procurador General de la República y el Abogado General de la Unión.



En México, la *inmunidad* del Presidente de la República únicamente cede ante la eventual acusación de traición a la patria y delitos graves de orden común que haya cometido durante su mandato. Uruguay subraya la inmunidad de que gozan los legisladores por los votos y opiniones expresadas en el ejercicio de su cargo, así como las especialidades procesales de su arresto y juicio penal. Los países con un sistema de gobierno parlamentario también incluyen estas garantías procesales del ejercicio del cargo representativo.

En Bolivia, República Dominicana, Honduras, México y Nicaragua la *salida del Presidente y Vicepresidente del territorio nacional* debe ser previamente autorizada por el Legislativo. En Guatemala, el Congreso de la República debe ser informado con anticipación de la ausencia del territorio nacional del Presidente y del Vicepresidente de la República y también debe sobre otros actos del jefe del Ejecutivo o del Vicepresidente.

57

Como ya se ha reseñado anteriormente, algunos *nombramientos* que efectúa el Presidente de la República requieren del acuerdo del legislativo en Bolivia, Chile, República Dominicana y Nicaragua.

El Congreso Nacional de Brasil ejerce una función de *asesoramiento* al Ejecutivo que se concreta en la sugerencia de adopción de medidas de interés general que aquél crea convenientes respecto de la Administración pública, programas sociales o de ordenación de gastos.

En España, el Gobierno necesita autorización del Senado para adoptar medidas coactivas que aseguren el cumplimiento por una determinada Comunidad Autónoma de las obligaciones que la Constitución u otras leyes le impongan. El Congreso de los Diputados debe autorizar la convocatoria de referéndum consultivo sobre decisiones políticas de especial trascendencia.



B) Mecanismos de control que implican demanda de responsabilidad política

Investidura presidencial. Se trata de un instrumento previsto en los países con sistemas de gobierno semipresidencialistas o parlamentarios. Por lo que a estos últimos se refiere, en España es el Congreso de los Diputados quien elige al Presidente del Gobierno, que, consecuentemente, ha de dar cuenta de su gestión ante la Cámara Baja, de cuya confianza depende su permanencia en el cargo. Una situación sustancialmente idéntica hallamos en Andorra, con la lógica salvedad de la existencia de un Parlamento unicameral (el *Consell General*).

Por lo que respecta a los Estados semipresidencialistas, en Perú la Constitución establece el voto de investidura como instrumento mediante el cual, una vez asumidas sus funciones, el Presidente del Consejo de Ministros debe concurrir al Congreso, en compañía de los Ministros, para exponer y debatir la política general del Gobierno y las principales medidas que se propone adoptar para llevar a efecto su programa de gobierno³⁰. Igualmente, la Constitución de Portugal prevé que el programa del gobierno sea sometido a apreciación de la Asamblea de la República por medio de una declaración del Primer Ministro, que debe realizar a los diez días de su nombramiento.

En Guatemala, el Congreso de la República recibe juramento al Presidente y Vicepresidente de la República y darles posesión de sus cargos. Como correlato lógico de lo anterior, también deberá aceptar la renuncia del Presidente o del Vicepresidente de la República.

Moción de censura. También en este caso destaca el protagonismo de los Estados con sistemas semipresidencialistas y parlamentarios. Las Constitucio-

³⁰ Si el Pleno niega su confianza al Consejo de Ministros, el Presidente de la República acepta la renuncia del Consejo de Ministros y de los demás ministros.



nes de Andorra, España, Perú y Portugal prevén que un determinado número de parlamentarios (Diputados en el caso español) planteen la votación de una moción de censura al Gobierno³¹, cuya aprobación se sujeta a mayoría reforzada³². La aprobación de la moción de censura da como consecuencia el cese del Gobierno o de sus Ministros³³. En España la moción de censura tiene carácter constructivo, de modo que supone tanto una reprobación del Gobierno frente al que se presenta como el otorgamiento de la confianza de la Cámara a un nuevo candidato a la presidencia del Gobierno.

La moción de censura existe también en algunos Estados con sistema de gobierno presidencialista. Así, Uruguay cuenta con un mecanismo de censura a los Ministros que, caso de prosperar, conlleva la renuncia de éstos; no obstante, el Presidente puede evitar esa consecuencia si manifiesta su discrepancia política con la censura, lo que conlleva la disolución de las Cámaras y la convocatoria de nuevas elecciones legislativas. Los legisladores electos deben ratificar o rectificar la censura originaria. En el primer caso, la censura produce definitivamente sus consecuencias y supone el cese de los Ministros afectados; en el segundo implica una rectificación de la censura originaria, de suerte que los censurados permanecen en sus puestos.

Asimismo, en Colombia, el Congreso puede proponer moción de censura respecto de los Ministros, Superintendentes y Directores de Departamentos

³¹ Es necesario el apoyo de una quinta parte de los *Consellers* en Andorra, un mínimo del 25 por ciento del número legal de congresistas en Perú y al menos la décima parte de los miembros del Congreso de los Diputados en España. En Portugal, la moción se interpone a iniciativa de una cuarta parte del número de Diputados de la Asamblea de la República.

³² Voto favorable de la mayoría absoluta del *Consell General* en Andorra, se requiere del voto de más de la mitad del número legal de miembros del Congreso en Perú, en España se aprueba por mayoría absoluta.

³³ Cese del *Cap de Govern* en Andorra, obligación de la renuncia del Consejo de Ministros o de los Ministros censurados en Perú y dimisión del Presidente del Gobierno ante el Rey en España.



Administrativos por asuntos relacionados con las funciones propias del cargo, o por desatención a los requerimientos y citaciones del Congreso de la República. En este caso, la responsabilidad recae únicamente sobre el funcionario que sea objeto de la moción, quedando separado de su cargo, debiendo ser reemplazado por el Presidente de la República.

La adaptación de este instrumento de control a un sistema de gobierno presidencialista también da lugar a una configuración singular en el caso de Costa Rica, donde no se prevé una consecuencia jurídica inmediata ni un efecto jurídico-material concreto de la aprobación de una moción de censura. De modo que no se trata tanto de una fórmula de resolución de conflictos, o de reestablecimiento de la relación fiduciaria que vincula al Parlamento con el Ejecutivo, sino de una vía para trasladar ese conflicto al ámbito de la ética, la moral o la política.

La *cuestión de confianza* existe en los mismos países con sistema de gobierno parlamentario o semipresidencialista³⁴ y se adopta con la finalidad de obtener el beneplácito del parlamento para el ejercicio de las funciones del Gobierno. En Perú, si la confianza es planteada por el Presidente del Consejo de Ministros y ésta es rehusada, o si es censurado, se produce la crisis total del gabinete, lo cual implica que todos los ministros están en la obligación de poner su cargo a disposición del Presidente de la República. En Andorra y en España, en caso de no obtenerse la mayoría necesaria para que la confianza sea otorgada, el *Cap de Govern* o el Presidente del Gobierno han de presentar su dimisión.

Otros mecanismos. En Bolivia, la interpelación por parte de la Asamblea Legislativa Plurinacional, de las Ministras y los Ministros del Estado y la censura posterior por dos tercios de los miembros de dicha Asamblea, supone la destitución de la ministra o ministro en cuestión. En la Constitución chi-

³⁴ Andorra, España, Perú y Portugal.



lena, la responsabilidad política se hace efectiva a través de la acusación constitucional, siendo efecto de la misma la suspensión del ejercicio de funciones del acusado. El juicio político implica la demanda de responsabilidad política en la República Dominicana. En Costa Rica la creación de comisiones legislativas de investigación y el control de la ejecución presupuestaria pueden conducir a la depuración de responsabilidades políticas de los miembros del Ejecutivo.

3. ¿Cuáles son los mecanismos de control del poder ejecutivo respecto del poder legislativo? Describa brevemente cada uno de ellos especificando las referencias normativas (constitucionales o legislativas) que detallan su regulación

En la mayoría de países se privilegia la posición del Legislativo, en tanto que órgano representativo de la voluntad popular³⁵, lo que no suele ser óbice para el establecimiento de diferentes instrumentos que permiten un cierto control gubernamental sobre la actividad de aquel poder. Existen, sin embargo, dos excepciones destacables: Bolivia y Honduras. Con respecto a la primera de dichas excepciones, el Tribunal Constitucional Plurinacional de Bolivia indica que la ausencia de este tipo de controles responde al hecho de que Bolivia «adopta un sistema de gobierno presidencialista que encuentra sustento en la cláusula democrática», lo que excluye el control del «órgano de representatividad por excelencia». La Corte Suprema de Justicia de Honduras constata que no se conoce mecanismos normativos a nivel constitucional o infraconstitucional del tipo que ahora nos ocupa.

Los demás países mencionan los instrumentos de control que a continuación se detallan.

³⁵ Costa Rica hace hincapié en este dato.



Iniciativa legislativa. Resulta relativamente frecuente el reconocimiento de iniciativa legislativa a los titulares del Poder Ejecutivo (Presidente de la República o Gobierno, según los casos). España y Guatemala hacen notar que, en la práctica, la iniciativa gubernamental se encuentra detrás de la mayoría de las leyes aprobadas por las Asambleas Legislativas. La iniciativa legislativa se torna en reserva de iniciativa legislativa gubernamental en algunas materias, en particular la presupuestaria³⁶. Nuevamente España da cuenta del hecho de que la consagración constitucional del principio de estabilidad presupuestaria resultante de la reforma del art. 135 de la Constitución en septiembre de 2011, ha reforzado los límites al ejercicio de la potestad legislativa y de aprobación de los presupuestos tanto de las Cortes Generales como de los Parlamentos autonómicos. En Colombia, el Gobierno incide sobre la agenda legislativa, cuando presenta proyectos de ley aprobatorios de tratados sobre derechos humanos, ya que la Constitución establece que el Congreso dará prioridad a la tramitación de tales proyectos.

Convocatoria extraordinaria del Legislativo. Particularmente relevante es esta figura en la actividad del Parlamento costarricense, que tiene constitucionalmente establecidos dos períodos de sesiones: ordinario y extraordinario. En este último la agenda de actividades la marca en exclusiva el Ejecutivo, pues es la única instancia con facultad para ejercer la iniciativa legislativa en tanto dure ese período extraordinario de sesiones. En Guatemala y República Dominicana el Presidente puede convocar en sesión extraordinaria al Legislativo siempre que lo estime necesario y oportuno³⁷. En Chile el Presi-

³⁶ Andorra, Chile, Colombia, República Dominicana, España y Uruguay. La Constitución de este último país establece la iniciativa privativa del Ejecutivo en las siguientes materias: creación de empleos, dotaciones o retiros, o sus aumentos, asignación o aumento de pensiones o recompensas pecuniarias, establecimiento o modificaciones de causales, cálculos o beneficios jubilatorios.

³⁷ En la literalidad de la Constitución guatemalteca, «cuando los intereses de la República lo demanden».



dente de la República puede pedir que se cite a sesión a cualquiera de las ramas del Congreso Nacional, debiendo indicar los motivos de esa convocatoria.

La *legislación de urgencia* es una figura mencionada por algunos países entre las modalidades de control del Legislativo por el Ejecutivo. Se trata bien de la potestad de aprobar normas con rango de ley en situaciones de necesidad³⁸, bien, como sucede en el caso de Andorra, de la atribución al *Govern* de la facultad de presentar al *Consell General* un texto articulado para que sea aprobado como ley, tras una tramitación sumaria, en un plazo de cuarenta y ocho horas.

Derecho de veto y observación de las leyes. Es un instrumento tradicional en los sistemas de gobierno presidencialista del que también participan algunos Estados con estructura semipresidencialista³⁹, e incluso ha dejado sentir su impronta en los Estados parlamentarios⁴⁰. En los países presidencialistas el veto es, como recuerda la Corte de Constitucionalidad de Guatemala, una antigua facultad del organismo ejecutivo⁴¹. Diversos países ponen de relieve el carácter suspensivo del veto, que no impide absolutamente la aprobación de la ley pero impone la exigencia de unas mayorías cualificadas a tal efecto (dos tercios de los miembros presentes de las Cámaras en Chile y México, o

³⁸ Chile, España. En el caso de República Dominicana, el Ejecutivo puede declarar los estados de excepción si el Congreso Nacional no se encuentra reunido. En Colombia, el Presidente de la República puede solicitar el trámite de urgencia para cualquier proyecto de ley.

³⁹ Estos instrumentos figuran en las Constituciones de Perú –en donde la realización de observaciones presidenciales conlleva la devolución del texto legislativo al Congreso, que podrá levantar el veto y aprobar definitivamente la ley, siempre que cuente para ello con la mayoría de votos favorables– y Portugal.

⁴⁰ En España el Gobierno puede vetar cualquier proposición o enmienda que suponga aumento de créditos o disminución de ingresos presupuestarios.

⁴¹ Esa misma consideración puede inferirse del sistema institucional de Brasil, República Democrática y Uruguay.



mayoría absoluta de la Asamblea Nacional de Nicaragua)⁴². La Constitución mexicana identifica algunos supuestos excluidos del ejercicio de este derecho, a saber: los decretos del Congreso de la Unión que revoquen la restricción o suspensión de derechos, cuando se cumplan funciones de cuerpo electoral, en aquellos casos en que el Congreso actúe como jurado o emita una declaración de procedencia de la acción penal, la convocatoria de sesiones extraordinarias por la Comisión Permanente y todo lo relacionado con la normatividad interna del Congreso de la Unión. Según reseña la Suprema Corte de Justicia de la Nación, estas excepciones «se justifican plenamente por el principio de autonomía y división de poderes». En el caso de Colombia, corresponde al Presidente de la República la sanción y promulgación de las leyes, pudiendo objetar los proyectos de ley aprobados por el Congreso, tanto por razones de inconveniencia como de constitucionalidad.

En los países con sistemas de gobierno semipresidencialista (Perú y Portugal) o parlamentario (Andorra y España) el Ejecutivo cuenta con la facultad de *disolución anticipada del Legislativo*. Este instrumento es el correlato de la moción de censura y supone una llamada al cuerpo electoral para que recomponga el equilibrio parlamentario de fuerzas y la relación de confianza quebrada entre la Asamblea Legislativa y el Gobierno.

Además de los anteriores, diversos países cuentan con mecanismos de control que presentan características propias y singulares.

Es el caso de la *convocatoria de consultas populares*. Por ejemplo, en Andorra, la Constitución establece como mecanismo de control la posibilidad de que el Jefe del Gobierno pueda pedir la convocatoria de un referéndum respecto de cuestiones de orden político o en casos de extrema urgencia, el

⁴² En el caso de Costa Rica asiste al Legislativo el derecho de «resello», en cuya virtud dicho poder viene facultado para «reitera[r] la aprobación del proyecto y ordena[r] su publicación». En Nicaragua se habla de «mecanismo de candado y contra-candado».



Gobierno podrá presentar al poder legislativo un texto articulado para que el mismo sea aprobado como ley. En Chile el Presidente de la República tiene reconocida la posibilidad de someter a plebiscito aquellos proyectos de reforma constitucional en los que se manifiesten conflictos entre poderes. Puede, asimismo, requerir al *Tribunal Constitucional* para que se pronuncie acerca de los problemas de constitucionalidad de los que pueda adolecer un proyecto de ley o de reforma constitucional. La opción del control indirecto vía cuestiones de inconstitucionalidad, incluso por omisión legislativa, se halla igualmente presente en Costa Rica.

En Brasil, entre los instrumentos de control sobre el legislativo, se encuentra la facultad que tiene el Presidente de la República para nombrar un tercio de los miembros del Tribunal de Cuentas de la Unión.

En México sigue vigente, aunque en desuso, la posibilidad de que el Presidente dirima controversias entre ambas Cámaras del Congreso de la Unión en los siguientes supuestos: falta de resolución sobre la terminación anticipada de las fechas señaladas como límite constitucional para la celebración de los períodos de sesiones o sobre las condiciones de modo, tiempo y lugar para la traslación de la sede de ambas Cámaras.

Por último, en Colombia, la Constitución prevé que si el Congreso no aprueba el Plan Nacional de Desarrollo⁴³ en el plazo de tres meses después de presentado, el Gobierno puede ponerlo en vigencia mediante decreto con fuerza de ley. La Constitución fue reformada para introducir un principio de sostenibilidad fiscal que impone límites razonables al ejercicio de la libertad legislativa, dejando la formulación de presupuestos, marcos fiscales y direccionamientos macroeconómicos en manos del ejecutivo.

⁴³ Elaborado por el Gobierno dentro de los seis meses siguientes al inicio de cada periodo presidencial, debe ser aprobado mediante ley.



4. ¿Cuáles son los mecanismos de resolución de los conflictos entre ambos poderes? ¿Existen mecanismos jurisdiccionales más allá de los mecanismos políticos? Realice una breve descripción de los mecanismos procesales de control por la jurisdicción constitucional de la actuación de los poderes legislativos y ejecutivo y de resolución de los conflictos entre ambos. ¿Existen mecanismos de resolución de conflictos que no se residencien en sede constitucional? En caso afirmativo detállelos

Algunos países señalan que las vías informales pueden servir para la resolución de conflictos entre el poder legislativo y el ejecutivo. Así, Guatemala apunta la utilidad de mecanismos de naturaleza política basados en el diálogo y la existencia e instancias de la sociedad civil y la comunidad política preparadas para la formulación de acuerdos, si bien admite que ninguna de estas vías ha sido demasiado efectiva hasta la fecha. Siempre dentro del ámbito de las relaciones estrictamente políticas⁴⁴ entre poderes del Estado, Portugal apunta que nada impide que el Presidente de la República, en tanto que garante del funcionamiento regular de las instituciones democráticas, promueva cualquier tentativa de conciliación entre la Asamblea y el Gobierno. En Costa Rica el Ministro de la Presidencia –una especie limitada y sumamente acotada de la figura del Primer Ministro–, adquiere la condición de Ministro de Negociación Política y, en cuanto tal, le corresponde fomentar las relaciones adecuadas entre los distintos poderes de la República.

La justicia constitucional suele ser el cauce procesal empleado para la resolución de estos conflictos entre poderes públicos en aquellos casos en los que el ordenamiento jurídico interno prevé su formalización procesal. Lo que no es obstáculo para la existencia de otras vías jurisdiccionales, incluso de

⁴⁴ España y Perú citan igualmente las vías políticas de resolución de conflictos, remitiéndose a la respuesta dada a las preguntas anteriores.



carácter supranacional. Es el caso, mencionado por Honduras, de la Corte de Justicia Centroamericana, que cuenta, entre sus atribuciones, con facultades para la heterocomposición de conflictos con el avenimiento de los poderes nacionales. Colombia apunta que no existen mecanismos de resolución de conflictos que no se residencien en sede constitucional.

Por lo que hace a la justicia constitucional nacional, algunos países cuentan con un proceso específicamente establecido para la resolución de este tipo de controversias, habitualmente denominado conflicto de competencia: conflictos de competencias y atribuciones entre órganos del poder público en Bolivia, Costa Rica y Perú⁴⁵; conflictos de competencia en República Dominicana; conflictos constitucionales en Andorra y España⁴⁶; conflictos de jurisdicción en materia de constitucionalidad en Guatemala; recurso de conflicto de competencia y constitucionalidad entre los poderes del Estado en Nicaragua y controversia constitucional en México. En Brasil el Supremo Tribunal Federal es competente para resolver las causas y conflictos que surjan entre la Unión y los Estados o el Distrito Federal, incluyendo las respectivas entidades de administración directa.

67

Diversos países apuntan la posibilidad de que otros procesos constitucionales sirvan para la resolución de controversias de orden competencial entre poderes del Estado. En tales casos la impugnación de normas con rango de ley aprobadas por el Legislativo o, en su caso, el Ejecutivo, sirve para reivindicar

⁴⁵ La Constitución costarricense incluye entre los poderes legitimados para promover el conflicto al Tribunal Supremo de Elecciones y la Contraloría General de la República.

⁴⁶ En ambos países se diferencian los conflictos entre órganos constitucionales stricto sensu, denominados «órganos generales del Estado» en Andorra (*Coprínceps, Consell General, Govern* y *Consell Superior de la Justícia* en Andorra; Gobierno, Congreso, Senado y Consejo General del Poder Judicial en España) y los conflictos que versan sobre la distribución territorial del poder (conflictos positivos y negativos de competencia, que oponen al Estado y los *Comuns* en Andorra; conflictos –tanto positivos como negativos– de competencia entre el Estado y las Comunidades Autónomas y conflictos en defensa de la autonomía local o foral, en Derecho español.



las competencias y atribuciones propias del actor⁴⁷. En Portugal éste es el único cauce que permite plantear el problema ante el Tribunal Constitucional, al no existir ninguna figura equivalente al «conflictos de atribuciones». En el caso de Colombia, si un proyecto es objetado por inconstitucional y las Cámaras reiteran su voluntad de aprobarlo, el proyecto pasa a la Corte Constitucional para que en un plazo de seis días decida sobre su exigibilidad⁴⁸.

Tanto Andorra como Costa Rica mencionan el papel que representa la jurisdicción contencioso-administrativa en la salvaguarda del orden de competencias diseñado por la Constitución y el legislador cuando se trata de actuaciones de carácter eminentemente administrativo.

II

JURISPRUDENCIA DE LOS TRIBUNALES, CORTES Y SALAS CONSTITUCIONALES

68

1. ¿Cuáles son los límites constitucionales generales definidos por la jurisprudencia constitucional respecto de la potestad legislativa del Parlamento?

Las respuestas recibidas ponen de manifiesto que la jurisprudencia constitucional de los países asistentes a la Conferencia Iberoamericana de Justicia Constitucional ha identificado una serie de principios constitucionales que se alzan como límites generales de la potestad legislativa de sus correspondientes Parlamentos.

⁴⁷ Chile, Costa Rica, Nicaragua y Perú.

⁴⁸ El fallo de la Corte obliga al Presidente a sancionar la ley, si lo declara inexecutable, se archivaré el proyecto. La Corte Constitucional también puede resolver sobre la citación de personas naturales o jurídicas, que puede extenderse a funcionarios de la Rama Ejecutiva.



La relación ha de iniciarse con la mención, realizada por muchos países, del *principio de supremacía constitucional*⁴⁹. La mayoría de los países han incluido en sus respuestas este principio que implica la sujeción del poder legislativo a la Constitución, combinada con el reconocimiento de un amplio margen de libertad al Parlamento que le permite convertir en ley sus preferencias ideológicas, opciones políticas o juicios de oportunidad. Son los Tribunales, Cortes o Salas Constitucionales quienes velan por la efectividad de esa sujeción flexible a la Constitución en tanto que norma superior del ordenamiento jurídico.

En el caso guatemalteco, la Carta Magna afirma que los parámetros que rigen la actividad legislativa del Parlamento son los valores, principios y normas contenidos no sólo en la propia Constitución, sino en el resto del bloque de constitucionalidad y en los tratados y convenios internacionales ratificados por dicho país. Por su parte, el Estado Federal de México consagra este principio como límite material, afirmando el necesario apego y sujeción al texto constitucional y a los demás principios que lo rodean. Nicaragua hace hincapié en que este principio implica que ninguna ley secundaria puede contrariar lo establecido en su Constitución Política, que garantiza la igualdad ante la ley, la no discriminación, la irretroactividad de la ley, el sistema republicano, la libertad de conciencia, la supremacía constitucional, la subordinación de los Poderes del Estado a la Constitución y la interdicción de la arbitrariedad. Asimismo, la jurisprudencia constitucional uruguaya afirma la subordinación de la potestad legislativa tanto a las limitaciones expresamente establecidas en su Constitución, como a los principios consagrados en la misma, entre los que destacan el principio de igualdad, la potestad impositiva de los gobiernos departamentales en materia tributaria, el principio de igualdad procesal y el derecho al debido proceso legal, y el principio de separación de poderes.

⁴⁹ Andorra, Brasil, España, Guatemala, México, Nicaragua y Uruguay.



De lo expuesto con anterioridad claramente se colige otro principio constitucional informante de la actividad legislativa del Parlamento, cual es el de *libertad de configuración de la ley*⁵⁰, resultante de la consideración de ésta como expresión de la voluntad popular. Destaca el Tribunal Constitucional de España que la actividad legislativa no es pura aplicación de la ley sino ordenación, por el poder constituido, de la realidad social en los márgenes delimitados por el poder constituyente. De suerte que la relación entre Constitución y ley no es en absoluto equiparable a la que media entre la ley y el reglamento pues no se trata de un vínculo de subordinación sino de vinculación.

La jurisprudencia del Tribunal Constitucional de Andorra ha venido a afirmar que la Constitución de este país no delimita de forma expresa el ámbito de la potestad legislativa, de manera que el *Consell General* posee una capacidad legislativa expansiva. Todo esto reviste gran importancia en materia económica –permitiendo, por ejemplo en España, tomar en consideración diferentes razones de política financiera o de técnica tributaria para el establecimiento de impuestos que sirvan para mantener el gasto público⁵¹– y social –dado que los derechos que los ciudadanos pueden ostentar en materia de Seguridad Social son de estricta configuración legal–. Además, esa libertad que las Constituciones reconocen al legislador le permite separarse, en ocasiones, de las soluciones dadas por la justicia constitucional a la hora de resolver casos concretos. Todo ello implica, en contrapartida, el establecimiento de límites específicos en los propios textos constitucionales, que toman forma de principios generales recogidos a su vez por la variada jurisprudencia constitucional, como es el caso de los que aquí se enumeran.

Colombia destaca que la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha señalado que, cuando se trata de regular aspectos relacionados con la restricción de

⁵⁰ Andorra, Colombia y España.

⁵¹ Costa Rica dedica especial atención a la prohibición constitucional del carácter o alcance confiscatorio de los tributos.



los derechos y garantías públicas, esa libertad de configuración se desenvuelve dentro de límites más estrictos que cuando afecta a la regulación de otras materias, como es el caso de la política macroeconómica del Estado. Otro límite a la libertad de configuración resulta de la fuerza de cosa juzgada de los pronunciamientos de la Corte, que impiden la reproducción del contenido material de una norma anulada mientras subsistan en la Carta Política las disposiciones que sirvieron para el contraste entre la norma ordinaria y la Constitución.

El *principio de separación de poderes*⁵² es inherente al Estado constitucional y se erige en elemento vertebrador y configurador de la estructura y organización estatales, al tiempo que permite a los distintos poderes contrapesarse y fiscalizarse recíprocamente.

En este punto Andorra indica que el *Consell General* no puede ejercer funciones, competencias o potestades que correspondan por mandato de la Norma Suprema a otros órganos constitucionales. Brasil hace hincapié en el principio de independencia y armonía entre los poderes del Estado, recordando que el modelo brasileño de separación de poderes se funda en los parámetros fijados en la Constitución federal y no en concepciones abstractas; a lo que se añade que la acción del poder legislativo está limitada por los principios de razonabilidad, de debido proceso legislativo, de unicidad de la sesión legislativa y de irretroactividad de la ley penal.

En Costa Rica el procedimiento de elaboración de leyes en materia electoral incluye la intervención del Tribunal Supremo de Elecciones, cuyo parecer sólo puede ser desatendido con el voto favorable de las dos terceras partes del Parlamento. Otro tanto sucede con los proyectos legislativos referidos a la organización o funcionamiento del Poder Judicial, supuestos en los que ha de solicitarse la opinión de la Corte Suprema de Justicia, con las mismas conse-

⁵² Andorra, Brasil, España, República Dominicana y Uruguay.



cuencias de orden procedimental, o con los proyectos legislativos relativos al régimen jurídico de las instituciones autónomas, que en garantía de esa autonomía gozan de la posibilidad de intervenir en el procedimiento legislativo⁵³.

Por su parte, la doctrina del Tribunal Constitucional español afirma la capacidad de las Cortes Generales, como titulares de la potestad legislativa del Estado español, de legislar, en principio, sobre cualquier materia, sin necesidad de poseer título específico para ello, pero respetando, en todo caso, el principio de separación de poderes, incluida su proyección territorial. En particular, el legislador –o, por mejor decir, los diferentes legisladores existentes en España– no pueden ejercer funciones jurisdiccionales pues los Tribunales de justicia tienen constitucionalmente reservado el monopolio de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado. No obstante, con relación a este último inciso, cabe señalar que la jurisprudencia constitucional aclara que ese principio de exclusividad de Jueces y Magistrados no implica una correlativa prohibición impuesta al legislador que condicione su ya mencionada libertad de configuración de la ley, aunque sí le impide interferir en la ejecución de sentencias firmes a través de la modificación sobrevenida de la normativa aplicable a la ejecución de que se trate. Por último, la Constitución de República Dominicana también pone acento en que el legislador debe ser sumamente cuidadoso para no legislar acerca de otra materia que sea de competencia de otro poder del Estado.

Complemento del principio de separación de poderes es el de *respeto del esquema competencial fijado por la Constitución*⁵⁴. El Tribunal Constitucional de Portugal hace hincapié en que los problemas principales planteados en relación con la potestad legislativa de la Asamblea de la República han versado

⁵³ Bancos e instituciones aseguradoras del Estado, municipalidades, Patronato nacional de la infancia, Caja costarricense de Seguridad Social, Instituto nacional de aprendizaje, Universidad de Costa Rica, Universidad Nacional, Universidad estatal a distancia y cualquier otra creada por la Asamblea Legislativa con el voto favorable de al menos dos tercios de sus miembros.

⁵⁴ Brasil y Portugal.



tanto acerca de los límites a los que debe contraerse (en particular, la necesidad de respetar las competencias normativas de otros órganos), como a los límites impuestos a esos otros órganos: Gobierno y Asambleas Legislativas regionales: concurrencia de órganos legitimados para el desarrollo de leyes de bases aprobadas por la Asamblea de la República, reparto de competencias legislativas entre ésta y las Asambleas Legislativas regionales, existencia de una reserva de ley estatutaria que la Asamblea ha de respetar, prohibición de auto-atribución de competencias por vía legal o relaciones entre la ley y el decreto-ley en las materias en las que existe competencia legislativa concurrente. Otro tanto sucede en Brasil en relación con la competencia legislativa de la Unión y la competencia legislativa concurrente de los Estados, que se traduce en la aprobación por el Congreso Federal de normas generales y por los Estados de normas de aplicación o ejecución de esa regulación general.

*El respeto de las condiciones formales y sustantivas en la elaboración de las leyes*⁵⁵. Costa Rica recuerda que durante el período extraordinario la convocatoria de sesiones legislativas es prerrogativa exclusiva del Ejecutivo, siendo éste quien fija la agenda y prioridad de la actividad normativa del Parlamento. También menciona entre los límites formales el deber de respetar el principio de conexidad⁵⁶ de la iniciativa de los proyectos de ley y la imposibilidad de modificar los Tratados internacionales que hayan sido suscritos por el Poder Ejecutivo.

El límite formal trae consigo, según el Poder Judicial de la Federación mexicana, otros tres principios que deben ordenar la evaluación que hace el juez constitucional a la hora de invalidar una norma en la que no se respetaron dichas formalidades del proceso legislativo: el de economía procesal, el de

⁵⁵ España, México y Perú.

⁵⁶ La jurisprudencia del Tribunal Constitucional de España supedita el ejercicio del derecho de enmienda al requisito de la «relación de homogeneidad» entre la iniciativa legislativa y la modificación que se pretenda introducir.



equidad en la deliberación y el relativo al respeto de los estándares del Pleno de la Suprema Corte (derecho a la participación de todas las fuerzas políticas con representación parlamentaria en condiciones de libertad e igualdad, la correcta aplicación de las reglas de votación tras el procedimiento deliberativo y la publicidad tanto de la deliberación parlamentaria como de las votaciones). Asimismo, la respuesta dada por Perú distingue entre dos tipos de condiciones que deben cumplir las leyes como requisito de validez: las formales, que se subdividen a su vez en condición de competencia formal, condición de competencia material y condición de procedimiento; y la condición sustantiva, la cual hace referencia al contenido de la norma, que ha de resultar conforme con los derechos, valores y principios reconocidos en su Constitución. Para finalizar, en la jurisprudencia constitucional española se admite que si bien la ley debe ser general, de ello no se infiere que al legislador le esté por completo vedada la aprobación de regulaciones específicas de caso único o para supuestos concretos; las denominadas leyes singulares o de caso único.

*El principio de reserva de ley*⁵⁷. Éste es reconocido por la jurisprudencia hondureña e internacional en materia de derechos humanos, siendo ésta última vinculante para el Estado de Honduras. Por otro lado, en su respuesta con relación a este punto, Chile señala que su jurisprudencia constitucional presta especial atención al cambio que se ha producido en su sistema constitucional. En dicho país, se ha pasado de un sistema de dominio legal mínimo a un sistema de dominio legal máximo o de dominio reservado a la ley, en el que sólo son materias de ley las que taxativamente enumera la Constitución en uno de sus preceptos.

*El principio de interpretación conforme*⁵⁸. En el caso de Honduras, éste se encuentra, como ya hemos dicho, directamente relacionado con el principio

⁵⁷ Chile y Honduras.

⁵⁸ Honduras y México.



de reserva de ley; mientras que, en el caso mexicano, se deriva del principio de supremacía constitucional. En ambos países, se establece que el alcance de la potestad legislativa se verificará de conformidad con los tratados, convenciones y otros instrumentos internacionales, tomando en consideración sus interpretaciones.

El principio de legalidad. En Nicaragua, tanto el legislador como cualquier otro poder del Estado están sometidos a él en el ejercicio de sus funciones.

El respeto del núcleo esencial de los derechos. Bolivia y Costa Rica –que también cita el principio de progresividad de los derechos fundamentales– hacen hincapié en que la ley no puede afectar al núcleo de los mismos de manera que se altere el derecho como tal.

2. ¿Cuáles son los límites constitucionales generales definidos por la jurisprudencia constitucional respecto de la potestad normativa del Ejecutivo en el ámbito de las normas con rango de ley? ¿Y respecto de las normas de rango reglamentario?

75

En primer lugar, es preciso señalar que las respuestas de Bolivia y Guatemala destacan la carencia de potestad normativa del Ejecutivo para la producción de *disposiciones con rango de ley*. Ello no obsta para que, en determinadas situaciones, el Ejecutivo pueda declarar el Estado de excepción por medio de decreto, dictado en Consejo de Ministros y dando cuenta de manera inmediata al Congreso para obtener su ratificación, modificación o desaprobación⁵⁹. Con relación a este punto, Perú destaca en su respuesta que, de forma reiterada y pacífica, el Tribunal Constitucional exige a los decretos de urgencia dictados por su Ejecutivo cumplir con una serie de requisitos jurisdiccionales.

⁵⁹ Guatemala y Perú.



ciales: excepcionalidad, necesidad, transitoriedad, generalidad y conexidad. Costa Rica señala que la potestad de dictar reglamentos no es exclusiva del Poder Ejecutivo pues también la ostentan otros órganos constitucionales e instituciones autónomas, si bien en el caso del primero «es una función prioritaria y definitoria de su acción».

En las respuestas de otros Estados, sin embargo, se hace mención expresa de la potestad normativa del Ejecutivo en el ámbito de las normas con rango de ley⁶⁰.

En el ordenamiento jurídico español el Gobierno, además de ejercer la potestad reglamentaria, puede aprobar normas con fuerza de ley en casos de extraordinaria y urgente necesidad (decretos-leyes) o haciendo uso de la correspondiente delegación legislativa (decretos legislativos). En relación el primer supuesto, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, atendiendo a la excepcionalidad de la legislación de urgencia y a su propia provisionalidad, ha hecho hincapié en la necesaria concurrencia de determinados requisitos que legitiman su ejercicio y constituyen su presupuesto habilitante y legitimador de esa acción legislativa excepcional. Con relación a la legislación delegada, ha señalado que el desconocimiento los requisitos formales que el Gobierno ha de respetar al hacer uso de esa delegación representa un vicio de nulidad de los decretos legislativos. El Tribunal ha subrayado la potencialidad que encierra la diversidad de controles, incluidos los parlamentarios, a los que está sujeta esta potestad legislativa del Gobierno.

El Tribunal Constitucional chileno se pronuncia sobre la inconstitucionalidad de los decretos con fuerza de ley cuando éstos sobrepasan los límites establecidos por la ley delegatoria, que según su Carta Magna ha de señalar las materias precisas sobre las que recae la delegación. La contravención de

⁶⁰ Chile, España, México, Perú y Portugal.



ese límite supone una infracción de la reserva legal, actuando en tales casos el Presidente de la República más allá de su ámbito de competencias. El Tribunal ha confirmado la constitucionalidad de los decretos con fuerza de ley dictados con anterioridad a su reconocimiento constitucional y la posibilidad de que tales decretos sean objeto de una acción de inaplicabilidad por inconstitucionalidad. Además, ha afirmado la imposibilidad de acudir a la delegación legislativa en determinadas materias (libertad de enseñanza, asuntos penales o tributarios, materias propias de ley orgánica constitucional y la determinación del número de jueces que se desempeñarán en los tribunales).

Con carácter excepcional y transitorio, la Constitución de Colombia reconoce al Presidente de la República potestad para dictar normas con fuerza de ley en tres casos: decretos de ley o con fuerza de ley expedidos haciendo uso de la habilitación otorgada por una ley de facultades extraordinarias, decretos legislativos dictados con ocasión de la declaración de los estados de excepción (estados de guerra exterior, de conmoción interior y de emergencia) y decreto del Plan Nacional de Inversiones cuando éste no haya sido aprobado por el Congreso dentro del plazo fijado por la Constitución. Con respecto al primero de los supuestos, la Corte Constitucional ha declarado contrarias a Derecho las facultades otorgadas sin el cumplimiento de los requisitos establecidos por la Constitución y también ha mantenido la vigencia de las normas dictadas al amparo de la delegación legislativa que se ajustan a los parámetros exigidos. Por lo que hace al segundo supuesto, la Corte ha dejado claro que el control de constitucionalidad se extiende al propio decreto declaratorio del estado de excepción correspondiente. Finalmente, la potestad de aprobación del Plan Nacional de Inversiones sólo puede ejercerse cuando el Congreso no haya cumplido con la obligación constitucional que sobre él pesa, pero no en aquellos casos en que, aprobada la ley en plazo, posteriormente haya sido declarada inexecutable por el órgano de control constitucional.

México da noticia de que, conforme a una tesis aislada de la Primera Sala de la Suprema Corte, el proceso legislativo ordinario no es obligatorio para el



Presidente de la República en el caso de expedir normas con rango de ley. A ello se añade que el proceso de creación de normatividad general por parte del Ejecutivo no constriñe ni limita las atribuciones legislativas que el Congreso de la Unión pueda tener en la misma materia, ni viceversa, siempre que se respeten los principios constitucionales de fundamentación y motivación. La jurisprudencia ha aclarado que el ejercicio de las facultades extraordinarias que el Legislativo pueda otorgar al Ejecutivo no viola el principio de división de poderes.

Portugal identifica como supuestos problemáticos del ejercicio por el Gobierno de la potestad de dictar normas con rango de ley tanto el desconocimiento por el Ejecutivo de los requisitos fijados por las leyes de autorización como, en contrapartida, las alteraciones introducidas en los decretos leyes por la Asamblea de la República al ejercer sus competencias de control.

En Perú las normas con rango de ley expedidas por el Ejecutivo están sometidas a los mismos criterios formales (competencia formal, competencia material y de procedimiento) y sustantivo (relativo al contenido de la norma) que las leyes aprobadas por el Congreso de la República. Pero tratándose de normas dictadas por el Ejecutivo por delegación del Legislativo, se añade a aquél la prohibición de extralimitarse de la materia específicamente delegada por el Congreso de la República a través de la ley autoritativa y el deber de respetar el plazo formal determinado por el legislador, pues, de lo contrario, incurrirían en vicio de inconstitucionalidad indirecta. De hecho, la respuesta peruana insiste en la posibilidad establecida por la jurisprudencia constitucional de que fuentes distintas a la Constitución se alcen en ocasiones como parámetro de constitucionalidad, asumiendo dichas fuentes la condición de «normas sobre la producción jurídica», tanto sobre la forma como sobre el contenido.

En segundo lugar, de acuerdo con la mayoría de las respuestas recibidas de los países participantes en la Conferencia, el poder normativo del Ejecutivo



para dictar *normas con rango reglamentario* se encuentra limitado en la jurisprudencia constitucional por el principio de reserva de ley⁶¹, que excluye el uso por el Ejecutivo de su potestad normativa en todas aquellas cuestiones reservadas por las respectivas Constituciones a la ley. Así sucede en materia de protección efectiva de determinados derechos, presupuestaria o de tributos, procesal y en el ámbito de las infracciones y sanciones, tanto penales como administrativas⁶² (*nullum crimen nulla poena sine lege*, aplicable de forma extensiva al ordenamiento sancionador administrativo). Su fin es asegurar que la regulación de los ámbitos de libertad que corresponden a los ciudadanos dependa exclusivamente de la voluntad de sus representantes, quedando tales ámbitos exentos de la acción del ejecutivo y, en consecuencia, de sus reglamentos.

Portugal cuenta con una reserva de reglamento, que implica que la ley no podrá ultrapasar un determinado nivel de pormenorización o particularización de forma que se invada el ámbito de competencia del Gobierno, titular del poder reglamentario. Guatemala afirma, en sentido contrario, que las normas reglamentarias están limitadas al desarrollo de las leyes ordinarias, sin alterar su espíritu; mientras que Chile destaca que, siendo función esencial del reglamento la ejecución de la ley, le corresponde a pormenorizar el contenido de la ley, así como desarrollarla o complementarla para facilitar su ejecución o aplicación a los casos concretos. Además, en los fallos del Tribunal Constitucional chileno se afirma que con respecto al desarrollo del ejercicio de los derechos constitucionales, la intervención de la potestad reglamentaria subordinada de ejecución exige la concurrencia de los requisitos de determinación y especificidad en las disposiciones legales reguladoras del ejercicio de

⁶¹ Andorra, Bolivia, Brasil, Chile, Costa Rica, España, Honduras, México, Portugal, República Dominicana y Uruguay. En el caso de Colombia el control de constitucionalidad de los decretos, resoluciones y órdenes expedidos por el Presidente de la República corresponde al Consejo de Estado.

⁶² Andorra, España, República Dominicana y Uruguay.



dichos derechos. En el caso de Andorra, la jurisprudencia se pronuncia sobre este punto destacando que la potestad reglamentaria de complemento y ejecución de las leyes puede ejercerse tanto respecto a las leyes ordinarias como a las leyes cualificadas, siempre que no se suplante la reserva material que la Constitución efectúa respecto al poder legislativo. Costa Rica relata una rica jurisprudencia constitucional atinente a las relaciones entre la ley y el reglamento. Por último, Brasil establece que el poder legislativo puede restringir los actos del poder ejecutivo que vayan más allá de la competencia reglamentaria que le es propia, destacando también que sólo la ley formal puede crear derechos y obligaciones.

Podemos concluir afirmando que esa potestad normativa del Ejecutivo deberá respetar, según las respuestas de algunos de los países participantes en la Conferencia, además de las reservas constitucional y legal, los principios de separación de poderes, de independencia de los poderes, de legalidad, de unidad de jurisdicción, de beneficio del interés público y de jerarquía normativa⁶³.

3. ¿Cuáles son los límites constitucionales definidos por la jurisprudencia constitucional respecto de la potestad presupuestaria?

La materia presupuestaria está caracterizada por un reparto de competencias entre Poder Legislativo y Ejecutivo⁶⁴ en el que al primero corresponde la aprobación del presupuesto⁶⁵ –previa aportación eventual de enmiendas al

⁶³ Andorra, Bolivia, Guatemala, México y Nicaragua.

⁶⁴ Andorra, Chile, Colombia, Costa Rica, España, Guatemala, México, Nicaragua, Portugal, República Dominicana, Portugal y Uruguay.

⁶⁵ La Suprema Corte de México ha especificado las normas que rigen el procedimiento de aprobación de la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación. En este sentido ha afirmado que la iniciativa sólo puede ser del Ejecutivo Federal, siendo necesariamente



mismo⁶⁶—, estando reservada al segundo la elaboración del correspondiente proyecto de presupuesto y su ejecución⁶⁷. A este respecto, el Tribunal Constitucional español ha destacado la conexión esencial entre presupuesto y democracia parlamentaria, siendo la de presupuestos una ley dictada en el ejercicio de la potestad legislativa de las Cortes, a través de la cual éstas controlan la acción del Gobierno.

El principio de reparto de competencias presupuestarias se traduce, según el Tribunal Constitucional de Portugal, en conferir al Poder Legislativo la competencia para tomar decisiones políticamente significativas en materia presupuestaria. Además, el Legislativo no solo no puede delegar al Gobierno su competencia en esta materia, sino que no puede renunciar al ejercicio de esta competencia, dejando poderes discrecionales al Ejecutivo⁶⁸. En palabras de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica, el legislador desempeña, en estos casos, «una labor de contralor político». La delegación de la potestad presupuestaria por parte de la asamblea es rechazada también por el Tribunal Consti-

Cámara de Origen la de Diputados. El análisis y discusión de la Ley de Ingresos, además, debe efectuarse conjuntamente con el Presupuesto de Egresos.

⁶⁶ Antes de la reforma de 1995 de la Constitución de Nicaragua el Poder Legislativo solamente podía aprobar la Ley de Presupuesto General de la República que le enviaba el Poder Ejecutivo. Ahora también la puede modificar (art. 114 CN). En Chile, el Congreso Nacional no puede aumentar ni disminuir la estimación de los ingresos, sólo puede reducir los gastos contenidos en el proyecto de ley.

⁶⁷ El Tribunal Constitucional de Portugal, en la Sentencia n.º 267/88, ha delimitado con precisión los ámbitos de competencias de la Asamblea de la República y del Gobierno en esta materia. Ha afirmado así que la regla según la cual el presupuesto es aprobado por la Asamblea de la República y ejecutado por el Gobierno es un aspecto fundamental de la «arquitectura presupuestaria» a partir de la revisión constitucional de 1982. El Tribunal Constitucional de Andorra, en la Sentencia de 9 de mayo de 2002, causa 2002-1-L afirmó que del artículo 1.4 de la Constitución «no se pueden deducir directamente determinadas competencias del Consell General en materia presupuestaria que, por otra parte, acostumbran a existir, tanto en regímenes parlamentarios donde hay una colaboración entre los poderes ejecutivo y legislativo como en regímenes democráticos de la más estricta separación».

⁶⁸ Tribunal Constitucional de Portugal, Sentencia n.º 267/88.



tucional de Andorra a partir de la toma en consideración de que la competencia parlamentaria para aprobar la ley del presupuesto no conlleva identidad formal, y menos aún material, entre la ley y el presupuesto, ni entre la competencia legislativa y la competencia presupuestaria del *Consell General*⁶⁹.

El Tribunal Constitucional de Chile ha afirmado, a su vez, que la ley de presupuestos disminuye las atribuciones legislativas del Congreso y amplía las facultades colegisladoras del Presidente de la República. Éste está habilitado para efectuar, vía decreto, determinadas adecuaciones al presupuesto y se encuentra facultado por la Constitución y la ley para ordenar mayores gastos que los contemplados por la ley de presupuestos, lo que significa que el principio constitucional del gasto público no debe ser concebido en términos rígidos o absolutos, sino flexibles o relativos⁷⁰.

La presentación del proyecto de ley presupuestaria⁷¹ para su aprobación por el Poder Legislativo debe efectuarse, cada año, dentro de un plazo determinado, que varía desde los 120 días antes de su posible vigencia, previstos por la Constitución de Guatemala, al 15 de noviembre o diciembre de cada año en el caso de México⁷².

De las respuestas al cuestionario se colige que el presupuesto se rige principalmente por los principios constitucionales de unidad, según el cual los presupuestos deben contenerse en un único documento; universalidad, con-

⁶⁹ Tribunal Constitucional de Andorra, Sentencia de 13 de marzo de 2003, causa 2002-2-L.

⁷⁰ Tribunal Constitucional de Chile, Sentencias 254 y 1867.

⁷¹ Las denominaciones atribuidas a esta ley en los varios Estados son diversas: Ley de Presupuestos Generales del Estado en España, Ley Financial en Bolivia, Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos de la Federación en México, por citar algunas.

⁷² El proyecto debe ser presentado por el Gobierno tres meses antes del fin del año en España, el primero de septiembre en Costa Rica y el primero de octubre en República Dominicana. En Colombia el proyecto anual de presupuestos ha de presentarse dentro de los diez primeros días de cada legislatura, debiendo aprobarlo el Congreso en los tres primeros meses.



forme al cual ese documento debe acoger la totalidad de los gastos e ingresos del sector público; y anualidad, que se corresponde con el plazo de vigencia de las leyes aprobatorias de los presupuestos⁷³.

El Tribunal Constitucional de Chile ha subrayado la importancia del principio de legalidad, según el cual no se puede gastar sin autorización previa; de equilibrio presupuestario, que impone la correspondencia de ingresos y gastos; de preponderancia del Ejecutivo, que tiene exclusividad de iniciativa y ejecución, con potestades reducidas del Congreso; de especialidad, según el cual el presupuesto tiene fecha de presentación y de despacho definidas, tramitación distinta a la de las demás leyes y modificación vía potestad reglamentaria; y del principio de transparencia, que obliga al Ejecutivo a entregar cierta información sobre la ejecución presupuestaria al Congreso⁷⁴.

El Tribunal Constitucional de Perú ha delineado, a su vez, otros principios rectores de la actividad presupuestal, cuales son el principio de competencia, el de justicia presupuestaria, de exactitud, de anticipación, de programación, de estructuración y no afectación⁷⁵. La jurisprudencia constitucional de Honduras ha destacado, por último, el principio de no retroactividad de los tributos en desfavor de los contribuyentes⁷⁶. Costa Rica menciona entre los principios presupuestarios el de estabilidad.

De los principios que acabamos de citar, el de anualidad es el compartido por la mayoría de Estados⁷⁷: las leyes de presupuestos tienen que ser aprobadas

⁷³ Tribunal Constitucional de Portugal, Sentencia n.º 267/88.

⁷⁴ Tribunal Constitucional de Chile, Sentencia 1867.

⁷⁵ Además de los principios de legalidad, unidad y anualidad. Tribunal Constitucional de Perú, Sentencia 0004-2004-CC.

⁷⁶ Recurso de inconstitucionalidad 540 y 541 – 11, Sentencia de 1 de febrero de 2012.

⁷⁷ Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, España, Guatemala, México, Perú, Portugal, Brasil y Uruguay.



por el Poder Legislativo cada año para establecer los ingresos y los gastos de la administración pública correspondientes a un ejercicio fiscal, y su plazo de vigencia es sometido al límite temporal de un año⁷⁸. No obstante, en algunos ordenamientos cabe la posibilidad de que la vigencia de la ley de presupuestos resulte temporalmente prorrogada. En el supuesto en que el Poder Legislativo no apruebe la ley de presupuestos dentro del plazo establecido o antes del comienzo del ejercicio económico correspondiente, se consideran prorrogados los presupuestos del ejercicio anterior hasta la aprobación de los nuevos. La prórroga opera de forma automática, sin necesidad de una manifestación de voluntad expresa en tal sentido⁷⁹.

Además, la jurisprudencia constitucional española ha admitido la inclusión en la ley de presupuestos de disposiciones con vocación de permanencia; advirtiendo, sin embargo, que determinadas regulaciones llevadas a cabo en este tipo de ley encuentran su ubicación normativa natural y técnicamente más correcta en las disposiciones generales que regulan los regímenes jurídicos a los que se refieren⁸⁰.

Por lo común las leyes de presupuestos tienen que atenerse a un contenido mínimo, necesario e indispensable, al que puede añadirse un contenido eventual, estrictamente delimitado, de modo que las materias situadas fuera de ese ámbito están constitucionalmente vedadas a las leyes de presupuestos⁸¹. En este sentido, el contenido mínimo de las leyes de presupuestos

⁷⁸ Suprema Corte de México. Registro No. 182049; Novena Época; Pleno; *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XIX*, Marzo de 2004; P. 957; Tesis: P/J. 9/2004; Jurisprudencia. Tribunal Constitucional de Portugal, Acórdão n.º 267/88.

⁷⁹ Art. 134.4 Constitución española. En Guatemala y República Dominicana el presupuesto del año anterior prorrogado puede ser modificado o ajustado por el Congreso.

⁸⁰ Tribunal Constitucional de España, Sentencias 76/1992, de mayo y 248/2007, de 13 de diciembre, entre otras.

⁸¹ La Constitución Federal de México impone un marco jurídico específico para la Ley de Ingresos de la Federación, por lo que si aquél es alterado por el legislador y se incluyen en



corresponde a la previsión anual de la totalidad de los gastos e ingresos del sector estatal⁸². El contenido eventual es limitado a aquellas materias que guarden directa relación con las previsiones de ingreso y las habilitaciones de gasto de los presupuestos o con los criterios de política económica general que en aquéllas se sustentan, o sean complemento necesario para la mayor inteligencia y mejor ejecución del presupuesto⁸³. Quedan excluidas del contenido material de las leyes de presupuestos normas típicas del Derecho codificado o disposiciones de carácter general⁸⁴.

El Tribunal Constitucional de Portugal ha delineado las competencias de la Asamblea de la República en la fase de ejecución del presupuesto, especificando que no le corresponden los mismos poderes de modificación del presupuesto que tiene en la fase de aprobación. Permitir a la Asamblea, frente a una iniciativa gubernamental de modificación del presupuesto, proceder a modificaciones no incluidas en la propuesta del Gobierno equivaldría, según el Tribunal, a vaciar de contenido la exclusiva gubernamental de la iniciativa de modificación⁸⁵.

dicho ordenamiento preceptos ajenos a su naturaleza, son inconstitucionales. Suprema Corte de México. Registro n.º 182605; Novena Época; Pleno; *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta* XVIII, Diciembre de 2003; P. 533; Tesis: P./J. 80/2003; Jurisprudencia.

⁸² El Tribunal Constitucional de Portugal, en Sentencia n.º 267/88, ha afirmado que el presupuesto tiene que cumplir unos requisitos mínimos en términos de especificación de ingresos y gastos. Según declara la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica, el presupuesto funge como plan contable y norma jurídica que regula los medios económicos que permiten el cumplimiento de los fines públicos.

⁸³ Tribunal Constitucional de España, Sentencia 76/1992, de 14 de mayo.

⁸⁴ Según la Suprema Corte de Justicia de Uruguay «las Leyes de presupuesto y de rendición de cuentas, en tanto Leyes formal y materialmente regulares, pueden incluir normas que no sean de ejecución presupuestal... Lo que el precepto prohíbe no es que en la ley de presupuesto se inscriban normas de distinta sustancia; sino que se les dé carácter general o definitivo, proyectándolas hacia el futuro, a las normas específicamente de contenido presupuestal...». Sentencias n.ºs 90/90 y 371/03, entre otras.

⁸⁵ Tribunal Constitucional de Portugal, Sentencia n.º 317/86.



Por último, en relación con la posibilidad de un control constitucional sobre las leyes de presupuestos, las respuestas de los Estados participantes ponen de manifiesto tendencias diversas. El Tribunal Constitucional español ha afirmado que el hecho de que las disposiciones de una ley de presupuestos generales, impugnadas en un proceso constitucional, hayan perdido su vigencia por referirse a un ejercicio económico ya finalizado no impide su enjuiciamiento por el Tribunal. Sostener lo contrario equivaldría a negar la posibilidad de control constitucional de determinadas normas con vigencia limitada en el tiempo, creando un ámbito normativo inmune a la jurisdicción constitucional⁸⁶.

Por el contrario, otros ordenamientos no admiten un control constitucional de las leyes de presupuestos, debido a su vigencia temporal limitada. Así ha sido afirmado en un Auto del Tribunal Constitucional de Bolivia, que inadmitió un recurso directo o abstracto de inconstitucionalidad que impugnaba la Ley Financial de 2007. Según dicho Tribunal, el control de constitucionalidad está dirigido a determinar si la norma enjuiciada se mantiene como derecho positivo o no, por lo que éste debe ejercerse necesariamente sobre normas vigentes, no así sobre las que perdieron su vigencia al ser ésta temporal⁸⁷. En los mismos términos se ha pronunciado el Supremo Tribunal Federal de Brasil, en el ámbito de una acción directa de constitucionalidad: al tener la Leyes de directrices Presupuestarias naturaleza transitoria y eficacia temporal limitada, la cesación de su vigencia agota su eficacia y perjudica la acción directa que cuestionaba la constitucionalidad de algunas de sus disposiciones⁸⁸.

⁸⁶ Tribunal Constitucional de España, Sentencias 3/2003, de 16 de enero, y 13/2007, de 18 de enero.

⁸⁷ Auto 0060/2010-CA de la Comisión de Admisión, Tribunal Constitucional Plurinacional de Bolivia.

⁸⁸ Supremo Tribunal Federal de Brasil, ADI-QO 612.



4. Principales cuestiones planteadas en relación con el control parlamentario del Poder Ejecutivo. Detalle si existe jurisprudencia constitucional (y cuál es su contenido básico) respecto de los mecanismos de control parlamentario en sentido estricto (*ad. ex. mociones de censura, votos de confianza, investidura parlamentaria, etc.*) y en sentido amplio (*ad. ex. preguntas, interpellaciones, comisiones de investigación, etc.*)

En relación con los mecanismos de control del Poder Legislativo sobre el Ejecutivo es significativa la evolución que han vivido los países que cuentan con un sistema de gobierno presidencialista⁸⁹. Dichos países han enriquecido su arquitectura institucional al dotarse de diversas figuras análogas a los mecanismos de control parlamentario en sentido amplio⁹⁰.

La ausencia de destacados desarrollos jurisprudenciales en esta materia parece responder, más allá de la ausencia de instrumentos de control parlamentario, al hecho de que no se han formalizado judicialmente controversias en la materia⁹¹. Portugal precisa, además, que la mayor parte de los eventuales problemas que pudieran surgir en relación con el control parlamentario del Poder Ejecutivo, escaparían a la intervención del Tribunal Constitucional, teniendo en cuenta las competencias que le han sido atribuidas por la Constitución.

En esta misma línea, Costa Rica destaca que si bien la Asamblea Legislativa cuenta con gran variedad de mecanismos para procurar el exacto cumplimiento de la actividad gubernamental, dichos mecanismos padecen una escasa regulación, sustanciándose el control en función de criterios de oportunidad

⁸⁹ Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, República Dominicana y Uruguay.

⁹⁰ Brasil, Costa Rica, Guatemala, Honduras, México y Nicaragua.

⁹¹ Es el caso, por ejemplo, de Andorra y Portugal.



política. La interpelación a los Ministros, el voto de censura, el discurso presidencial del primero de mayo, las comisiones de investigación, son «actividades políticas desarrolladas por la Asamblea Legislativa», cuya trascendencia radica en el hecho de que garantizan la permanencia de la fiscalización, es decir, no se trata de un accidente o de una competencia ejercida casuísticamente sino que es un conjunto de instrumentos para la depuración de las instituciones, un haz de medios para que los ciudadanos, titulares de la soberanía, controlen continuamente a los gobernantes.

En relación con los mecanismos de control del Poder Legislativo sobre el Ejecutivo en sentido amplio, destaca la jurisprudencia constitucional que se detalla a continuación:

Comisiones de investigación

88

El Supremo Tribunal Federal de Brasil se ha pronunciado en varias ocasiones en materia de comisiones de investigación, especificando que éstas solamente pueden ser creadas para investigar un hecho determinado, teniendo que ceñir su trabajo de investigación a este hecho. Las comisiones gozan de independencia en el ejercicio de su trabajo, pero sus poderes de investigación no son absolutos ni ilimitados. La naturaleza de la investigación parlamentaria dispensa del contradictorio como requisito de validez del procedimiento⁹².

La Sala de Constitucionalidad de Costa Rica se ha pronunciado en diversas ocasiones con respecto a la vulneración del debido proceso en las comisio-

⁹² Supremo Tribunal Federal de Brasil, HC 71039, HC 88826 y MS 25508, entre otros. También el Tribunal Constitucional de Portugal, apreciando la constitucionalidad de algunas disposiciones de la ley que regulaba las investigaciones parlamentarias, ha tenido la ocasión de analizar la naturaleza de las comisiones de investigación, la extensión de sus poderes y el objeto y los límites de su actuación (Tribunal Constitucional de Portugal, Acórdão n.º 195/94).



nes de investigación, falta de proporcionalidad en las recomendaciones y acceso a la información de los miembros de las comisiones⁹³.

El Tribunal Constitucional español ha afirmado que las comisiones de investigación y estudio que pueden crear los Parlamentos emiten juicios de oportunidad política que carecen jurídicamente de idoneidad para suplir la convicción de certeza que sólo el proceso judicial garantiza⁹⁴.

Citaciones y comparecencias

La Corte de Constitucionalidad de Guatemala se ha pronunciado en materia de citaciones de Comisiones del Congreso y de bloques políticos de diputados a funcionarios de gobierno, especificando que éstas tienen que efectuarse por el Presidente del Congreso, de una Comisión Legislativa o de un bloque legislativo. También especificó la forma en que dichas citaciones tienen que realizarse, el lugar en que los funcionarios pueden ser citados y la información documental que se les puede solicitar⁹⁵.

La Corte Constitucional de Colombia ha subrayado que las citaciones estipuladas por la Constitución han de observar los criterios de inmediatez en el desarrollo de los medios por los que se va a realizar e intermediación en el acceso a los distintos elementos o personas que constituyen su implementación⁹⁶.

El Tribunal Constitucional español se ha pronunciado en varias ocasiones en materia de comparecencias parlamentarias, afirmando que se trata de una

⁹³ En su respuesta, la Corte Suprema de Justicia reproduce diversos pasajes de las sentencias 2000-07730 y 2001-7609 y de las resoluciones 1618-91 y 441-91.

⁹⁴ Tribunal Constitucional de España, Sentencia 46/2001, de 15 de febrero.

⁹⁵ Corte de Constitucionalidad de Guatemala, Opinión Consultiva «Exp 4185-2008».

⁹⁶ Auto 330 de 2008.



facultad que ha de entenderse incluida dentro del núcleo básico de la función parlamentaria garantizado por la Constitución⁹⁷.

Preguntas e interpelaciones

También la facultad de los diputados de formular preguntas al Gobierno y a sus miembros, para su respuesta oral o escrita ante la Cámara, pertenece, según el Tribunal Constitucional español, al núcleo de la función representativa parlamentaria, ya que la participación en el ejercicio de la función de controlar la acción del Gobierno constituye una manifestación constitucionalmente relevante del *ius in officium* del representante⁹⁸.

Informes

La Suprema Corte de México ha afirmado que la obligación de rendir informes de uno a otro poder debe estar consignada en la Constitución Federal, ya sea de manera explícita o implícita. Transgrede por tanto este principio constitucional una norma que obliga un órgano desconcentrado de la Administración Pública, que se encuentra subordinado jerárquicamente al Poder Ejecutivo, a rendir un informe sobre su desempeño al Legislativo, poder ajeno al que pertenece⁹⁹.

El Tribunal Constitucional de Chile ha afirmado que los deberes de información del Ejecutivo al Congreso respecto a la ley de presupuestos –dis-

⁹⁷ Tribunal Constitucional de España, Sentencias 177/2002, de 14 de octubre, y 74/2009, de 23 de marzo, entre otras.

⁹⁸ Tribunal Constitucional de España, Sentencias 225/1992, de 14 de diciembre, y 107/2001, de 23 de abril.

⁹⁹ Registro n.º 170843; Novena Época; Pleno; *Seminario Judicial de la Federación y su Gaceta* XXVI, Diciembre de 2007; Página 967; Tesis: P/JJ. 11672007; Jurisprudencia.



tintos y separados del resto de las obligaciones de información que regula el ordenamiento— son indispensables para que el Congreso pueda cumplir con su tarea¹⁰⁰.

Autorizaciones

El Tribunal Constitucional de Bolivia se ha pronunciado en relación a las Leyes de autorizaciones, a través de las cuales el Legislativo, en ejercicio de su potestad de control que le reconoce la Constitución, otorga una autorización al Ejecutivo para la enajenación de los bienes del Estado. Según el Tribunal, esa autorización de ninguna manera puede ser interpretada como una delegación de funciones u otorgación de facultades extraordinarias del Legislativo al Ejecutivo, ya que la disposición de los bienes del Estado sujetos al régimen jurídico privado es una tarea esencialmente administrativa que no forma parte de las funciones y atribuciones del órgano Legislativo¹⁰¹.

91

El Tribunal Constitucional español ha tenido recientemente ocasión de analizar las autorizaciones del Congreso de los Diputados para que el Gobierno pueda declarar o prorrogar estados de emergencias. Según el Tribunal se trata de decisiones o actos parlamentarios que, aunque no dictados en el ejercicio de la potestad legislativa de la Cámara ni revestidos de la forma de ley, configuran el régimen jurídico del estado de emergencia declarado, repercutiendo en el régimen de aplicabilidad de determinadas normas jurídicas, incluidas las previstas de rango de ley, a las que pueden suspender o desplazar durante el período de vigencia del estado de emergencia¹⁰².

¹⁰⁰ Tribunal Constitucional de España, Sentencia 1867.

¹⁰¹ Tribunal Constitucional Plurinacional de Bolivia, SC 87/2005.

¹⁰² Tribunal Constitucional de España, Auto 7/2012, de 13 de enero.



Responsabilidad política

El Supremo Tribunal Federal de Brasil ha especificado el procedimiento para exigir responsabilidad al Presidente de la República: es competencia del Senado Federal procesar al Presidente, previa autorización de la Cámara de Diputados¹⁰³. Durante la vigencia de su mandato, el Presidente de la República goza de inmunidad penal para delitos cometidos fuera del ejercicio de su cargo, pero la inmunidad no se extiende a su responsabilidad civil, político-administrativa y tributaria¹⁰⁴.

Según el Tribunal Constitucional de Chile quien es acusado constitucionalmente tiene derecho a defensa de un abogado tanto ante el Senado como ante la Cámara¹⁰⁵.

La Corte Constitucional de Colombia ha primado la dimensión política del juicio de responsabilidad por causas constitucionales, destacando que no está sujeto al rigor jurídico que impera en la actividad judicial y que las funciones desempeñadas por los congresistas se encuentran amparadas por la inviolabilidad parlamentaria¹⁰⁶. La Corte también ha subrayado que la promoción de una moción de censura es una facultad privativa del Congreso, que no se encuentra a disposición de otras corporaciones públicas de elección popular¹⁰⁷.

En Costa Rica, partiendo de la premisa de que la función desempeñada por las comisiones parlamentarias es de carácter político, se ha afirmado que

¹⁰³ Supremo Tribunal Federal de Brasil, ADI 1901, MS 21564 y 23885, entre otros.

¹⁰⁴ Supremo Tribunal Federal de Brasil, Inq-QO 672.

¹⁰⁵ Tribunal Constitucional de Chile, Sentencia 91. Lo mismo afirmó el Tribunal Constitucional de Perú en la Sentencia 5181-2009-PA.

¹⁰⁶ Sentencia SU-047 de 1999.

¹⁰⁷ Sentencia C-518 de 2007.



las medidas sancionadoras o correctivas recomendadas por una comisión investigadora tienen asimismo carácter moral, social y político¹⁰⁸.

También el Tribunal Constitucional de Perú ha tenido ocasión de delinear las características del juicio político, aquel que permite iniciar un procedimiento a los funcionarios por «infracción de la Constitución», cometida en el ejercicio de sus funciones. El funcionario es acusado, procesado y, de ser el caso, sancionado por el Congreso por faltas únicas y estrictamente políticas¹⁰⁹. La sanción política que puede imponer el Congreso a los más altos funcionarios del Estado por infracción de la Constitución es la inhabilitación política¹¹⁰.

Responsabilidad penal

El Tribunal Constitucional de Perú ha afirmado que el antejuicio se diferencia del juicio político por ser una prerrogativa de la que gozan determinados funcionarios, con el propósito de que no puedan ser procesados ante la judicatura penal por los delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones, sin que medie un procedimiento con las debidas garantías procesales ante el Congreso de la República. En este caso, el Congreso, puede acusar e investigar, pero en ningún caso puede sancionar al funcionario, siendo ésta una facultad exclusiva del Poder Judicial¹¹¹. El Ministerio Público no puede promover una investigación a propósito de la supuesta comisión delictiva por parte de un alto funcionario si éste previamente no ha sido objeto de una acusación constitucional en el Congreso¹¹².

¹⁰⁸ Sentencias 1991-441, 1992-174, 1993-3464. 1995-1640 y 1997-1898.

¹⁰⁹ Tribunal Constitucional de Perú, Sentencia 0006-2003-PI.

¹¹⁰ Tribunal Constitucional de Perú, Sentencia 3760-2004-PA.

¹¹¹ Tribunal Constitucional de Perú, Sentencia 0006-2003-PI.

¹¹² Tribunal Constitucional de Perú, Sentencia 4747-2007-PHC.



La Suprema Corte de Justicia de Uruguay ha afirmado que un ex Ministro de Estado –o ex Presidente– puede ser sometido a la justicia penal por la presunta comisión de un delito durante el ejercicio de su cargo, sin gozar de inmunidad o prerrogativas procesales, en función del principio de responsabilidad de los gobernantes por los actos ilícitos cometidos durante su gestión¹¹³.

En relación a los mecanismos de control en sentido estricto, es más escasa la jurisprudencia constitucional, debido a que estos instrumentos de control solamente están contemplados en los sistemas parlamentarios.

La investidura del Presidente del Gobierno no ha generado, en España, procesos constitucionales: la jurisprudencia ha sido dictada en relación con la investidura de los Presidentes de algunas Comunidades Autónomas. Según el Tribunal, los mecanismos subsidiarios previstos para designar al Presidente en caso de no llegarse a la investidura de algún candidato propuesto por la Presidencia de la Asamblea parlamentaria no pueden llevar en ningún caso a que la voluntad de la Asamblea sea sustituida por ninguna otra, siendo necesario que ésta tenga la oportunidad de pronunciarse sobre otra u otras alternativas¹¹⁴.

No existe en España jurisprudencia sobre la presentación y votación de cuestiones de confianza, seguramente porque ningún Gobierno, hasta la fecha, ha hecho uso de este mecanismo¹¹⁵, mientras que en materia de mociones de censura, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional español se ha centrado en conflictos suscitados en entidades locales¹¹⁶.

¹¹³ Suprema Corte de Justicia de Uruguay, Sentencias 174/2002 y 973/2003.

¹¹⁴ Tribunal Constitucional de España, Sentencia 16/1984, de 6 de febrero.

¹¹⁵ Ecos de esta figura pueden encontrarse en las Sentencias del Tribunal Constitucional de España 141/1990, de 20 de septiembre, y 223/2006, de 6 de julio.

¹¹⁶ Tribunal Constitucional de España, Auto 525/1987, de 6 de mayo. Afirma que la actuación ilegal de un Alcalde al negarse a dar trámite a una moción de censura contra él no



5. ¿Existen límites a la reelección del Poder Ejecutivo? ¿Se han planteado problemas constitucionales al respecto?

En la mayoría de los países existe un límite absoluto a la reelección del Poder Ejecutivo, hasta llegar a estar prohibido de manera taxativa en el propio texto constitucional¹¹⁷. En el caso de Guatemala, existe una pequeña excepción, en cuanto que el límite sólo se aplica al Presidente de la República, mientras que la reelección del Vicepresidente está permitida, siempre que hubiera intermediado por lo menos el tiempo de un periodo presidencial (cuatro años); al igual que todos los demás funcionarios de elección popular, los cuales no tienen prohibición para su reelección ni límite de opciones. También con ciertos límites, está Andorra, cuyo texto constitucional señala que el *Cap de Govern* no puede ejercer su cargo más de dos mandatos consecutivos completos.

Sin embargo, también encontramos países donde es posible la reelección, pero siempre bajo determinados límites temporales. De este modo, algunos ordenamientos¹¹⁸ establecen que el Poder Ejecutivo puede ser reelegido pero nunca para el periodo siguiente sino que ha de mediar al menos un periodo legislativo entre un mandato y otro; mientras que otros, como Bolivia, posibilitan la reelección tanto del presidente como el Vicepresidente, siempre que sea por una sola vez y de manera continua.

En Colombia nadie puede ser elegido para ocupar la Presidencia por más de dos periodos, consecutivos o no. La posibilidad de reelección por una sola vez fue introducida mediante reforma constitucional a través del

puede justificar que los concejales acudan a vías de hecho, destituyendo al Alcalde y sustituyéndolo por otro.

¹¹⁷ México, Honduras y Portugal.

¹¹⁸ Uruguay, República Dominicana, Brasil, Chile y Perú.



Acto Legislativo 02 de 2004, cuya validez fue examinada en la Sentencia C-1040 de 2005. Recientemente, la Sentencia C-141 de 2010 declaró inconstitucional la convocatoria de un referendo reformativo de la Constitución para permitir la reelección por un tercer período. La Corte destacó que en tanto se mantenga la actual estructura de balances y controles en la Constitución, permitir una segunda reelección presidencial alteraría la estructura constitucional básica, al punto de dar lugar a la sustitución de la misma.

El art. 132.1 de la Constitución costarricense establece que no podrá ser elegido Presidente ni Vicepresidente «el que hubiera servido a la Presidencia en cualquier lapso dentro de los ocho años anteriores al período para cuyo ejercicio se verificare la elección, ni el Vicepresidente o quien lo sustituya, que la hubiere servido durante la mayor parte de cualquiera de los períodos que comprenden los expresados ocho años». Esta previsión fue reformada por la Ley 4349, de 11 de julio de 1969, que eliminaba por completo la posibilidad de reelección presidencial. Sin embargo, esta reforma constitucional fue anulada por la sentencia 2003-2771.

Entre los países cuyos ordenamientos no contienen límites a la reelección se encuentran España y Nicaragua. Este último tenía establecido que no podría ser candidato a Presidente ni Vicepresidente de la República el que ejerciere o hubiera ejercido en propiedad la Presidencia de la República de Nicaragua en cualquier tiempo del periodo en que se efectúa la elección para el periodo siguiente, ni el que hubiere ejercido por dos periodos presidenciales, pero tras la reforma constitucional de 1995, el precepto que contempla tal prohibición quedó suprimido, declarándose desde entonces que no existen más límites ni restricciones que aquellas que se exigen a cualquier ciudadano por razones de edad o impedimento del ejercicio de sus derechos por sentencia penal firme o interdicción civil.



6. ¿Existen potestades de veto del Ejecutivo respecto de actuaciones del Legislativo? ¿Existe jurisprudencia constitucional al respecto de estas potestades?

La potestad de veto del Ejecutivo es común a los países con sistema de gobierno presidencialista¹¹⁹. Se ha generalizado el veto suspensivo, que el Legislativo puede levantar, bien que con mayorías reforzadas. Así, en Bolivia el Presidente puede observar la ley en el plazo de diez días hábiles desde su recepción; la observación se dirige a la Asamblea Legislativa Plurinacional que, si la considera fundada, modificará el texto de la ley, remitiéndolo nuevamente al Ejecutivo para su promulgación; de lo contrario, la ley será promulgada por la Presidencia de la Asamblea Legislativa Plurinacional¹²⁰.

El establecimiento de un plazo para la promulgación o veto de las leyes sirve para evitar la inactividad o dilación del Ejecutivo en la publicación de las normas aprobadas por el Legislador. Así, además de lo indicado para el caso de Bolivia, interesa señalar que en México se reputará aprobado por el poder Ejecutivo todo proyecto no devuelto con observaciones a la Cámara de su origen dentro de los treinta días naturales siguientes a su recepción; vencido este plazo el Ejecutivo dispondrá de diez días naturales para promulgar y publicar la ley o decreto. Transcurrido este segundo plazo, la ley o decreto será

¹¹⁹ Mencionan la existencia de veto República Dominicana, que deja constancia de la inexistencia de jurisprudencia constitucional al respecto, y Uruguay.

¹²⁰ La Sentencia núm. 8, de 8 de mayo de 1995, de la Corte Suprema de Justicia de Nicaragua, hubo de pronunciarse acerca de la sustitución de la Presidencia en el ejercicio de la función de promulgación y publicación de los textos legales. En aquella ocasión la Asamblea Nacional aprobó una reforma de la Constitución que remitió a la Presidenta, quien, al mismo tiempo, recibió notificación de una resolución judicial cautelar ordenando la suspensión de la publicación de la reforma. La Presidenta se abstuvo de promulgar y publicar la reforma constitucional, pero su ejemplo no fue seguido por el Presidente de la Asamblea Nacional que, desatando la resolución judicial, ordenó la publicación de la ley en un diario de circulación nacional.



considerado promulgado y el Presidente de la Cámara de origen ordenará dentro de los diez días naturales siguientes su publicación en el Diario Oficial de la Federación, sin que se requiera referendo. Ese mismo límite temporal a la potestad de veto, existe en Brasil. El ordenamiento chileno, por su parte, otorga la potestad de veto al Presidente de la República pero éste está obligado a devolver a la Cámara de origen las observaciones realizadas dentro del plazo de treinta días. La jurisprudencia constitucional de este país ha identificado tres situaciones diferentes resultantes del ejercicio del derecho de veto: las Cámaras legislativas pueden levantar el veto siempre que así lo acuerden dos tercios de los miembros presentes; pueden aprobar las observaciones, en cuyo caso el proyecto, con las observaciones, se remitirá al Presidente para su promulgación, o bien puede darse el caso de que las Cámaras rechacen mayoritariamente las observaciones, pero no puedan reunir con el quórum antes mencionado, lo que dará lugar a la no aprobación del texto legal en aquellos extremos afectados por el veto, pues éste puede versar sobre la totalidad de la ley o únicamente sobre algunas de sus disposiciones. En Colombia el Ejecutivo puede formular objeciones a los proyectos de ley aprobados por el Congreso por razones tanto de conveniencia como de constitucionalidad; dichas objeciones pueden ser rechazadas por el Legislativo siempre por mayoría absoluta.

En algunos países las razones esgrimidas al ejercer el derecho de veto se proyectan más allá del ejercicio de este poder. Concretamente, en Costa Rica, Honduras y Guatemala, el veto por razones estrictamente políticas puede ser levantado por la propia Asamblea Legislativa con mayorías reforzadas (lo que se denomina «resello»). Ahora bien, si el veto se funda en motivos de constitucionalidad, la controversia debe residenciarse en la Corte de Constitucionalidad (en Costa Rica la Sala de Constitucionalidad sólo se pronuncia después de que el Legislativo haya rechazado las razones del Ejecutivo, dirimiendo por tanto la discrepancia constitucional entre ambos poderes; por el contrario y en Honduras la Constitución prohíbe que el proyecto se someta



a nueva deliberación del Congreso Nacional sin haber oído previamente a la Corte Suprema de Justicia¹²¹).

En los dos países con sistema de gobierno semipresidencialista, Perú y Portugal, el Presidente de la República tiene reconocido derecho de veto suspensivo, que puede ser levantado por la mayoría absoluta del Parlamento (dos tercios si se ejerce respecto de leyes orgánicas en el caso de Portugal). También en el caso de Portugal dispone el Presidente del veto por inconstitucionalidad en el ámbito de la fiscalización abstracta preventiva. En este caso el veto es obligatorio, pero puede ser igualmente levantado con el voto favorable de dos tercios de los Diputados presentes, siempre que representen, al menos, la mayoría absoluta de los miembros de la Asamblea de la República¹²².

Ni el Jefe del Estado, ni el Gobierno de los países con sistema de gobierno parlamentario (Andorra y España) cuentan con unos poderes de veto tan amplios como los reconocidos a los Ejecutivos de las naciones antes referidas. No obstante, la Constitución española otorga al Gobierno de la Nación una facultad específica de veto respecto de las enmiendas que supongan un incremento de gastos o reducción de ingresos presupuestarios.

¹²¹ Esta atribución presidencial no ha sido especialmente usada en la práctica constitucional hondureña, al menos hasta fecha reciente, pues en diciembre de 2011 el Presidente vetó un incremento de la tarifa aeroportuaria aprobado por el Congreso Nacional; pese a que no el veto no parece haberse fundado en razones constitucionales, no se tiene noticia de que el Legislativo haya vuelto a deliberar sobre el proyecto de ley.

¹²² La jurisprudencia constitucional portuguesa en la materia es rica, como lo demuestran las sentencias 162/85, 183/89, 329/89, 329/89, 151/93, 334/94 y 59/95, que se citan en la respuesta del Tribunal Constitucional de Portugal.



Informe de la Secretaría Permanente



IX Conferencia Iberoamericana de Justicia Constitucional
Cádiz, 17, 18 y 19 de mayo de 2012

I

INTRODUCCIÓN

Para mí es una gran satisfacción darles la bienvenida en mi condición de Secretario Permanente de la Conferencia Iberoamericana de Justicia Constitucional, cuya reunión podemos realizar por novena ocasión, esta vez en Cádiz, cuna del constitucionalismo de habla hispana y ciudad tan cercana al vecino Portugal, el otro sustento de nuestra Conferencia. Y quiero comenzar mi intervención manifestando un doble agradecimiento, a dos personas que han sido claves para el desarrollo de la Conferencia y que, por distintos motivos, uno triste, el otro alegre, hoy no nos acompañan.

En primer lugar quiero dejar constancia del agradecimiento que la Conferencia en su conjunto, la Secretaría en concreto y yo personalmente de forma más específica debemos a Miguel Ángel Montañés Pardo. Miguel Ángel Montañés, a quien muchos de ustedes conocieron bien y recordarán, falleció hace unos meses inesperadamente. Él, desde la Secretaría General Adjunta del Tribunal Constitucional, otorgó un apoyo inestimable a la Conferencia y lo hizo con la profesionalidad y el entusiasmo con los que realizaba todo su trabajo. Desde un comienzo fue, en efecto, un entusiasta promotor de la conferencia, asumiendo, entre otras tareas, la coordinación de varios seminarios realizados en el seno de la Conferencia, fundando y dirigiendo la Asociación de Letrados de las Salas, Cortes y Tribunales y representando a la Secretaría cuando por razones personales yo no lo pude hacer. Por tanto creo que mi primer deber es dejar constancia de ese agradecimiento.

Otra persona muy importante para el desarrollo de la Conferencia ha sido León de la Torre Kraus, antiguo Jefe de Gabinete de la Presidencia del Tribunal Constitucional español, a quien casi todos ustedes también conocen. Su ausencia hoy responde a motivos mucho más alegres. Hace unos meses fue designado Embajador español en la República de Nicaragua lo que lógica-



mente le hizo volver a su carrera de origen, la carrera diplomática. Como ya apuntaba, también su trabajo y su entusiasmo han sido una pieza básica para el trabajo de esta Secretaría y para el desarrollo de la Conferencia. Por fortuna, desde sus nuevas responsabilidades sigue vinculado al mundo iberoamericano y estoy seguro que su trabajo será, está siendo, sumamente útil para las relaciones entre «los dos hemisferios» que se unen en nuestra Conferencia.

Para completar esta primera parte debo dejar también constancia de mi agradecimiento a las dos personas que han sustituido a Miguel Ángel Montañés y a León de la Torre, Juan Carlos Duque, nuevo Secretario General Adjunto y Juan Villar Escudero, actual Jefe de Gabinete del Presidente del Tribunal Constitucional español. Su trabajo, así como el del Gerente del Tribunal, José Luis Gisbert, y el de las personas que ellos coordinan, ha sido fundamental para el desarrollo de esta reunión, que espero que se desarrolle de la mejor manera posible; para ellos mi agradecimiento y estoy seguro que la felicitación de todos, y para mí, como responsable de la Secretaría, toda la responsabilidad de aquello no pueda funcionar correctamente.

Entrando ya en la dación de cuentas del trabajo de la Conferencia a través de su Secretaría, quiero ser muy breve para dejar todo el tiempo posible al desarrollo de los trabajos propiamente dichos.

En primer lugar hay que destacar que la Conferencia ha seguido participando en el desarrollo de la Conferencia Mundial, habiendo participado en las reuniones de impulso de la misma tal y como el Sr. Dürr expondrá. A esos efectos se participó elevando sugerencias, previa consulta a los miembros, para la elaboración de los Estatutos y se acudió tanto a las reuniones preparatorias, representando a la Conferencia bien la Secretaría, bien la Secretaría pro tempore anterior, Nicaragua, como a la primera reunión plenaria, que tuvimos la satisfacción de que se realizara en uno de los países miembros de la Conferencia Iberoamericana, ya que tuvo lugar en Río de Janeiro, siendo también Brasil la representante de la Conferencia en alguna de las reuniones.



Por lo que se refiere a la realización de los habituales seminarios especializados que habitualmente se llevan a cabo por la Conferencia, desde nuestra reunión de Managua se han celebrado dos más bajo los auspicios de la Agencia Española de Cooperación Internacional y para el Desarrollo, institución a la que de nuevo hay que manifestar el agradecimiento de la Conferencia y la satisfacción por el éxito de nuestra colaboración.

El primer seminario tuvo lugar en el Centro de Cooperación de Antigua, Guatemala, entre los días 23 y 25 de marzo de 2011 sobre el tema «Constitución y Género», tema de una especial actualidad y relevancia social en nuestros países. A juicio de todos los participantes fue un éxito su desarrollo y muy fructífero el intercambio de experiencias en el que participaron asistentes de la mayor parte de los órganos de justicia de constitucional que se integran en la Conferencia y, como ponentes, además de otros especialistas, Magistradas de Chile, Costa Rica, España, Guatemala y México.

El segundo seminario se realizó en el nuevo Centro de Cooperación de Montevideo, que prácticamente inauguramos, entre los días 25 y 29 también de 2011, sobre el tema «Procesos de tutela de los derechos fundamentales». Fue un éxito de participación asimismo, contando con la particularidad de que, a instancias de AECID, se abrió por primera vez a profesionales que no forman parte de los órganos de justicia constitucional, lo que resultó muy provechoso, a juicio de los asistentes, ayudando a difundir los resultados de nuestro trabajo.

Otra de las actividades habituales de la Conferencia es la publicación de las actas de las reuniones plenarias. En esa línea de continuidad, se han hecho gestiones para que una vez más se publicaran las actas de la reunión de Managua. Lamentablemente, el retraso, por un lado, en la recepción de parte de los materiales definitivos y, por otro, las restricciones económicas que comporta la crisis económica que aqueja a todo el mundo, y singularmente a los países europeos, hace que no haya podido concretarse esa publicación aunque se



sigue trabajando en ello para hacerla efectiva, como se hará con las actas de la presente reunión.

Esas mismas razones, explican que durante este año aún no haya podido realizarse ningún seminario, aunque también se sigue trabajando. De hecho los contactos con AECID siguen llevándose a cabo, hasta el punto de que se encuentran dos seminarios programados, pendientes de la confirmación de la necesaria financiación definitiva. El proyecto es realizar un seminario en Cartagena de Indias sobre «Constitución y tributos» y otro en Lima sobre «Garantías constitucionales del proceso penal». No obstante, como les decía, no puede aún asegurarse que puedan celebrarse ni cuándo.

Otra de las cuestiones abordadas desde la Secretaría ha sido el fortalecimiento y actualización de la página web de la Conferencia que en su día se elaboró y que debe servir de pieza de trabajo importante tanto para nuestro intercambio de información y experiencias sino también para la proyección hacia el exterior de la Conferencia y del trabajo de las distintas Salas, Cortes y Tribunales. Sobre el desarrollo de este trabajo se ha repartido información entre la documentación repartida.

Los mayores esfuerzos de la Secretaría durante los últimos meses, como pueden imaginar, se han centrado en la organización de esta reunión, para la que hemos contado, hay que dejar constancia de ello, con la colaboración de las distintas administraciones implicadas en la celebración del segundo centenario de la aprobación de la Constitución de Cádiz, celebración en la que de esta forma hemos querido participar como Conferencia que aglutina a los órganos encargados de garantizar en última instancia e interpretar los textos fundamentales de nuestras respectivas Constituciones. Por ello quiero que quede constancia de nuestro agradecimiento a la Administración del Estado, a la Junta de Andalucía, a la Diputación de Cádiz y al Ayuntamiento de esta bella ciudad, al Consorcio que aglutina estas administraciones para la conmemoración del bicentenario y muy singularmente a su Alteza Real el Príncipe



de Asturias que, con su presencia en la inauguración, vincula a la Jefatura del Estado con la Conferencia, como ya hizo hace años su Majestad el Rey al recibir a las Delegaciones que acudieron a la reunión de Sevilla en la que se constituyó la Conferencia. Más allá del significado protocolario que dicha presencia pueda tener, hay que interpretarlo, y en mi opinión, es lo más importante, como un respaldo institucional muy valioso para la justicia constitucional que desarrolla en todos nuestros países una labor de gran importancia y no siempre fácil.

Antes de concluir quisiera cumplir con un encargo que hace ya algunos meses me hicieron y que he querido esperar a esta reunión para llevarlo a cabo. El antiguo Presidente de la Corte Suprema de la República Dominicana, Jorge Subero, me pidió que transmitiera a toda la Conferencia su despedida al abandonar su puesto poniéndose a la vez a disposición de la Conferencia. Me parece que en contrapartida, hay que dejar constancia del agradecimiento de la Conferencia a Jorge Subero que siempre ha sido un entusiasta promotor y actor de la Conferencia, además de un buen amigo para muchos de nosotros.

Y, ahora sí, para concluir, soy yo quien debe despedirse de la Secretaría Permanente. He cumplido temporalmente de manera sobrada el mandato que se me confirió de forma generosa en Sevilla en 2005. Además, dentro de un año dejaré el Tribunal Constitucional español al vencer mi mandato en el mismo. Todo ello hace que jurídicamente se deba y también sea conveniente elegir un nuevo Secretario de la Conferencia que la mantenga viva y le insuffle nuevas ideas y una nueva dinámica. Para mí ha sido una inmensa satisfacción poder trabajar en este proyecto de colaboración entre los órganos de justicia constitucional aunque sé que quedan muchas cosas por hacer. Ni que decir tengo que la Conferencia y cada uno de las Salas, Cortes y Tribunales que la integran, así como la nueva Secretaría General que se elija, cuentan con mi absoluta disposición a colaborar no sólo durante el año que me queda como Magistrado constitucional sino también después. Muchas gracias a todos.



Declaración final



IX Conferencia Iberoamericana de Justicia Constitucional
Cádiz, 17, 18 y 19 de mayo de 2012

Las Delegaciones de los Tribunales, Cortes y Salas participantes en la IX Conferencia de Justicia Constitucional, reunidos en la ciudad de Cádiz (España) los días 17, 18 y 19 de mayo de 2012

1.º

Manifiestan su satisfacción por la organización, desarrollo y resultados de la Conferencia, reunida en Cádiz a iniciativa del Tribunal Constitucional de España con ocasión de la conmemoración del bicentenario de la Constitución española de 1812.

2.º

En cuanto al tema de trabajo de esta IX reunión de la Conferencia, «Presidencialismo y parlamentarismo en la jurisprudencia constitucional», se ha reflexionado sobre la aportación de la jurisdicción constitucional a la preservación de los equilibrios institucionales entre Cámaras parlamentarias y ejecutivos, esto es, a la garantía constitucional de lo que en nuestra cultura constitucional compartida llamamos, de antiguo, división o separación de poderes, lo que no es otra cosa, en definitiva, que la preservación de un orden constitucional que no amenace, sino que proteja, libertades y derechos, y que se encuentre abierto, en su caso, a la participación de la sociedad como la mejor garantía de estos derechos y libertades.

En este sentido, constatan la existencia de características comunes en el diseño básico de las relaciones entre los poderes legislativo y ejecutivo en los diferentes países presentes en la Conferencia, sin perjuicio de la singularidad de la arquitectura institucional propia de cada Estado, y el importante papel desempeñado por la justicia constitucional como cauce para la resolución de los posibles conflictos entre uno y otro poder en aquellos casos en



los que el ordenamiento jurídico interno de cada Estado prevé su formalización procesal.

3.º

Asimismo resaltan la labor de los diferentes Tribunales, Cortes y Salas en la definición e identificación, en el ejercicio de su función jurisdiccional, de un elenco común de principios constitucionales que se alzan como límites al ejercicio por los respectivos Parlamentos de la potestad legislativa, así como de la potestad normativa que pueda corresponder a los gobiernos, garantizando de este modo la supremacía de la Constitución como norma superior del ordenamiento jurídico.

4.º

Reiteran la utilidad y la conveniencia de continuar con la publicación de los trabajos, documentos y actas de cada una de las reuniones de la Conferencia, para lo que instan a la Secretaría Permanente a llevar a cabo las gestiones pertinentes para la consecución de dicho objetivo, tanto en relación con la anterior reunión de la Conferencia, celebrada en Managua (Nicaragua) en el año 2010, como con la actual reunión.

5.º

Convienen en destacar la utilidad y la importancia de promover la celebración de seminarios y encuentros de interés para los sistemas de justicia constitucional iberoamericanos. En el ámbito de este objetivo, consideran conveniente e insisten en llevar a término la segunda edición de la obra «Estructura y Atribuciones de los Tribunales y Salas Constitucionales de Ibe-



roamérica», cuya publicación, con periodicidad quinquenal, se acordó en la VII Conferencia, celebrada en Mérida (Yucatán, México), en abril de 2009. La coordinación de los trabajos de cada Tribunal, Sala y Corte estará a cargo de la Secretaría Permanente de la Conferencia, cuya primera edición fue publicada y presentada por la Suprema Corte de Justicia de México ese mismo año.

6.º

Comparten la necesidad de potenciar, fortalecer y dar continuidad a la página web de la Conferencia Iberoamericana de Justicia Constitucional www.cijc.org a fin de favorecer la consecución de los objetivos de la Conferencia, facilitando el intercambio de información de las principales actividades de los distintos Tribunales, Cortes y Salas, la puesta en común del conocimiento y de las diferentes experiencias en los respectivos ámbitos jurisdiccionales que representamos. Para ello resulta esencial la designación en cada uno de los Tribunales, Cortes y Salas de un responsable que, en contacto con la Secretaría Permanente, lleve a cabo en nombre de cada Tribunal, Corte y Sala la aportación de contenidos a la página web y autorice en su respectivo ámbito nacional el acceso a la zona restringida de la página.

113

7.º

Se congratulan del interés generado por esta IX reunión de la Conferencia y agradecen la presencia de los observadores que han asistido y participado activamente en la misma: Consejo Constitucional del Reino de Marruecos; Comisión de Venecia; Tribunal de Justicia de la Unión Europea; Conferencia de Tribunales Constitucionales Europeos y Secretaría General Iberoamericana, manifestando el deseo de reforzar y ampliar los lazos de colaboración.



8.º

Manifiestan su determinación de continuar e intensificar los contactos y comunicaciones con otras conferencias y asociaciones regionales con el horizonte de integrar y potenciar la Conferencia Mundial de Justicia Constitucional.

9.º

Quieren dejar constancia, asimismo, de su agradecimiento a don Pablo Pérez Tremps, Magistrado del Tribunal Constitucional de España, por los trabajos desempeñados en favor del desarrollo y la consolidación de la Conferencia como Secretario Permanente de la misma, desde su designación provisional en la reunión celebrada en Sevilla en el año 2005, confirmada en la reunión celebrada en Santiago de Chile en el año 2006. Asimismo, saludan la elección del nuevo Secretario Permanente, don Francisco Pérez de los Cobos, Magistrado del Tribunal Constitucional de España, a quien desean los mayores éxitos en su nuevo cometido al frente de la Secretaría de la Conferencia.

10.º

Agradecen y aceptan la propuesta del Tribunal Constitucional de la República Dominicana para que la próxima reunión de la Conferencia se celebre en su país. Para ello, la Secretaría Permanente prestará su apoyo y colaboración a la nueva Secretaría *Pro Tempore* para la organización de la reunión, con el fin de llevar a buen término la propuesta.

Esta declaración ha sido objeto de pública lectura y aprobación en la reunión plenaria celebrada en Cádiz los días 17, 18 y 19 de 2012.—Tribunal Constitucional del Principado de Andorra, Tribunal Constitucional Plurina-



cional de Bolivia, Supremo Tribunal Federal de Brasil, Corte Constitucional de Colombia, Sala Constitucional de Costa Rica, Tribunal Constitucional de Chile, Sala Constitucional de El Salvador, Tribunal Constitucional de España, Corte de Constitucionalidad de Guatemala, Sala Constitucional de Honduras, Suprema Corte de Justicia de la Nación de México, Sala Constitucional de Nicaragua, Tribunal Constitucional de Perú, Tribunal Constitucional de Portugal y Tribunal Constitucional de la República Dominicana.



Ceremonia de clausura



IX Conferencia Iberoamericana de Justicia Constitucional
Cádiz, 17, 18 y 19 de mayo de 2012

EXCMO. SR. D. PASCUAL SALA SÁNCHEZ
Presidente del Tribunal Constitucional

«AMÉRICA EN LA CONSTITUCIÓN GADITANA DE 1812»

Queridos Presidentes y representantes de las Cortes y Tribunales Constitucionales y Supremos que integramos la Conferencia Iberoamericana de Justicia Constitucional, Magistrados, Profesores, Juristas, Abogados, Señoras y Señores:

Voy a resumir en mi intervención el significado que la Constitución gaditana de 1812 tuvo, tanto en España como en Iberoamérica para configurar nuestros actuales Estados democráticos de Derecho y determinar la apertura del camino hacia la libertad y la garantía de los derechos fundamentales en nuestros países.

Deliberadamente voy a prescindir del tema de si la representación entre los Diputados peninsulares y los americanos –españoles de Ultramar– y el tratamiento de la ciudadanía se ajustaron al principio de igualdad en todas sus vertientes. Después de la perspectiva que ofrecen los dos siglos transcurridos y las difícilísimas circunstancias que en 1812 hubieron de vivirse en la Península, a estos y otros aspectos no les encuentro otra relevancia que la de constituir un recuerdo histórico. Al fin y a la postre, la presencia de España en la hoy América latina nunca fue la de una potencia colonial. Expresivo se manifestó, al respecto, el Decreto de la Junta Central de 22 de enero de 1809 cuando advirtió que «los vastos y preciosos dominios que España posee en las Indias no son propiamente colonias o factorías como los de otras naciones, sino una parte esencial e integrante de la Monarquía española». Los territo-



rios de Ultramar fueron organizados desde el principio como reinos y nunca, por tanto, como colonias.

Con la Constitución de Cádiz de 1812 nació propiamente el **constitucionalismo español**, inaugurando una forma liberal y democrática de entender la comunidad política. Por desgracia, este modelo político fue abandonado en determinados momentos de nuestra historia, pero no cabe duda de que nuestra actual Constitución es sucesora de la gaditana. Pese a que estuvo pocos años vigente, la Constitución de 1812 supone un verdadero hito y punto de inflexión en nuestra historia política. Debe destacarse el valor simbólico que tuvo para el ideario liberal, la formación del Estado moderno de Derecho y como primer esfuerzo democrático de la España contemporánea.

Sus tres principios fundamentales, revolucionarios en su día por romper con el anterior Estado absolutista, también definen sustancialmente a nuestra actual Constitución y a todo Estado democrático de Derecho. Las tres piezas vertebrales de aquella Constitución, aún vigentes hoy, son la soberanía nacional o la Nación concebida como conjunto de ciudadanos, la separación de poderes y la garantía de los derechos y las libertades.

Las Cortes de Cádiz y la Constitución que alumbraron fueron un producto de la Ilustración. Supusieron una auténtica revolución política que intentó conciliar la libertad individual con la vida colectiva, sustituyendo el Antiguo Régimen por un orden liberal. En este sentido, al proclamar como objetivo del Gobierno «la felicidad de la nación puesto que el fin de toda sociedad política no es otro que el bienestar de los individuos que la componen», la Constitución de 1812 se hace eco de uno de los pronunciamientos más célebres de la declaración de independencia de los Estados Unidos de América de 1776. Y al buscar la garantía de los derechos y definir la separación de poderes, la Constitución de Cádiz es también heredera de la Declaración de derechos del hombre y del ciudadano, aprobada por la Asamblea Nacional francesa la noche del 26 de agosto de 1789.



La protección del individuo, de sus libertades y derechos, es una de las premisas jurídicas que recorre el espinazo del texto gaditano. En España supone la primera consagración legal de los derechos humanos –entendidos, eso sí, en su contexto histórico, con un concepto restrictivo de la ciudadanía. En cualquier caso, cabe destacar, por ejemplo, la prohibición expresa de la tortura en todas sus formas por el artículo 303 de la Constitución de Cádiz, y que la Inquisición se suprimiese en 1813 al considerarla incompatible con la Norma Constitucional. O la libertad de imprenta y la eliminación de la censura previa por su artículo 371.

Entre otras disposiciones revolucionarias de las Cortes de Cádiz está la que establecía que las contribuciones se repartirán entre todos los españoles, en proporción a sus facultades, sin excepción ni privilegio alguno. También, la supresión de los señoríos jurisdiccionales y de los privilegios nobiliarios, que hizo posible que la sociedad movilizara sus recursos en ejercicio de los nuevos derechos de propiedad y de libertad agraria, de industria y de comercio. O el artículo 366 que preveía que «en todos los pueblos de la Monarquía se establecerán escuelas de primeras letras, en las que se enseñará a los niños a leer, escribir y contar».

No hay que olvidar las dramáticas circunstancias en las que se elaboró la Constitución de Cádiz. Sitiados por las tropas napoleónicas y amenazados por la fiebre amarilla, los diputados delinearon durante año y medio de trabajos y debates las bases del Derecho que hoy, doscientos años después, todavía reconocemos como propio. Y esto fue posible gracias al ánimo de consenso que terminó imperando entre los diputados, ya fuesen «realistas», «conservadores», «liberales radicales», «liberales moderados», «peninsulares» o «americanos». De este modo, la Constitución de 1812 no lo fue de un partido o un sector, sino que fue la Constitución de todos. Esta importante característica une también de manera muy especial aquélla Constitución con la nuestra actual, surgida igualmente del equilibrio y el consenso.



Lo más positivo del proceso que desembocó en la Constitución de Cádiz fue precisamente el esfuerzo inesperado y extraordinario de un grupo de intelectuales y funcionarios para, a la vez que rechazaban someterse a un príncipe francés, adoptar lo mejor del programa revolucionario francés: a saber, la soberanía nacional, la separación de poderes y la garantía de derechos y libertades. Fue el primer esfuerzo en este sentido en la historia contemporánea de España. Un esfuerzo fallido, por prematuro e ingenuo, mal adaptado a una sociedad que no estaba preparada para entenderlo; pero fue el antecedente de la forma de convivencia política democrática y estable con la que hoy contamos.

Las Cortes de Cádiz fueron una escuela política que influyó tanto en Europa como en América, y lo hizo de manera decisiva en el proceso de **emancipación de las repúblicas americanas**. Más allá de la efímera vigencia de la Constitución de 1812 en las provincias españolas de América y Asia antes de que alcanzasen su independencia, o de que se tomase como referencia en alguna medida en varias de las Constituciones aprobadas por las nuevas repúblicas independientes, las Cortes gaditanas sirvieron como modelo de un país que lucha por su independencia contra un ejército invasor y a la vez es capaz de hacer una revolución política.

El proceso revolucionario y constituyente de Cádiz no lo emprendimos solos los españoles peninsulares. Los países de la América Hispana nos acompañaron desde el principio en esta andadura, pues fueron en total 86 los diputados representantes de los territorios de Ultramar que asistieron a las sesiones de las Cortes de Cádiz. Es muy significativo que los constituyentes de entonces definieran a España en su artículo primero como «*La reunión de todos los españoles de ambos hemisferios*». Por vez primera España no era definida en términos geográficos, sino como una comunidad política formada por el conjunto de ciudadanos, americanos y españoles.

El vacío de poder provocado por la invasión napoleónica, que se intentó colmar inmediatamente por las «Juntas Supremas» que surgen en los territo-



Ceremonia de clausura

rios históricos de la Monarquía, se proyecta también sobre los territorios de Ultramar. Así, la Junta de Sevilla, consciente de la dimensión trasatlántica de la profunda crisis política, asumió el título de «Junta de España e Indias». Se inicia con ello así un proceso revolucionario con la subsiguiente convocatoria de Cortes generales y extraordinarias, reunidas en Cádiz, que dan voz a la Nación como nuevo sujeto soberano.

El momento más relevante para los territorios hispánicos de Ultramar arranca con esta convocatoria de Cortes, porque introduce la discusión política entre las élites para elegir a sus diputados, y porque el debate sobre la Constitución permite asimismo discutir cuestiones americanas que hasta entonces habían sido mayormente ignoradas. Se toma así plena consciencia de la existencia de castas y de una mayoría de población indígena, de la diversidad americana, o del peso económico de América en la monarquía hispánica.

En este contexto, la participación de los diputados americanos merece ser subrayada. El cambio trascendental que supone el concepto de soberanía nacional se produjo simultáneamente en ambos hemisferios, dando nacimiento, pues, al constitucionalismo en las dos orillas de la Monarquía hispánica. Un constitucionalismo que tuvo un desarrollo paralelo hasta que los desencuentros entre los liberales peninsulares y los naturales de tierras americanas conducen hacia la separación, que se hará irrevocable con el retorno del absolutismo en España en 1814 y 1823.

Los independentistas americanos adoptaron el mismo discurso en torno al principio de soberanía nacional que los resistentes españoles frente la invasión francesa. Tomaron al pie de la letra la siguiente aseveración contenida en la convocatoria de Cortes constituyentes: *«Desde este momento, Españoles Americanos, os veis elevados a la dignidad de hombres libres; Tened presente que, al pronunciar o al escribir el nombre del que ha de venir a representaros en el Congreso nacional, vuestros destinos ya no dependen ni de los Ministros, ni de los Virreyes, ni de los Gobernadores; están en vuestras manos»*.



Aunque los diputados americanos desempeñaron un papel relevante en las Cortes de Cádiz e inscribieron aportaciones significativas en la Constitución de 1812, no lograron ver satisfechas sus reivindicaciones en torno a la llamada «cuestión americana». La Constitución de Cádiz consiguió crear una Monarquía moderada y liberal, pero no logró articular una Monarquía flexible, capaz de integrar el pluralismo de los territorios americanos. Se produjeron así grandes divergencias en torno a cuestiones como la definición de la ciudadanía o la representación política y la articulación del poder ejecutivo, y se optó por un estricto centralismo frente a un sistema federal.

Para concluir, invito a aprovechar la oportunidad que nos brinda la conmemoración del bicentenario de la Constitución de Cádiz para reafirmar los principios y valores que compartimos, muchos de los cuales encontramos ya en la Constitución de 1812, un referente fundamental en la historia de la libertad en España. Sirva entonces esta conmemoración para resaltar la común aspiración a realizar la democracia y a garantizar los derechos y las libertades en nuestros países iberoamericanos. Que sirva también para recuperar el consenso, ese esfuerzo mancomunado, integrador y solidario, tan necesario especialmente en las actuales circunstancias difícilísimas por las que atraviesa España. Y, por último, que sirva asimismo para reivindicar, y actualizar si fuese necesario, el marco de convivencia política democrática con el que hoy contamos. Muchas gracias.



Respuestas al cuestionario



IX Conferencia Iberoamericana de Justicia Constitucional
Cádiz, 17, 18 y 19 de mayo de 2012

ANDORRA

I.

EL SISTEMA DE RELACIONES ENTRE LEGISLATIVO Y EJECUTIVO

1. Describa brevemente el sistema de relaciones (control parlamentario, responsabilidad política, orientación política, intervención conjunta en materia legislativa, etc.) entre poderes legislativo y ejecutivo diseñado en la Constitución.

127

El artículo 1 de la Constitución andorrana (CA) presenta Andorra como un Estado independiente, de Derecho, Democrático y Social cuyo régimen político es el de Coprincipado parlamentario. La soberanía reside en el Pueblo Andorrano, que la ejerce mediante las diferentes clases de participación y de las instituciones que establece la Constitución. Sobre la base del principio de la separación de poderes, la Constitución organiza el poder del Estado, estableciendo diferentes órganos que ejercen el poder legislativo (*Consell General*), el poder ejecutivo (*Govern*) y el poder judicial (jueces y tribunales).

Los *Coprínceps* son, conjuntamente y de forma indivisa, el *Cap de l'Estat*, (el Jefe del Estado) y asumen su más alta representación, se trata de una institución surgida de los *Pareatges* (especie de laudos arbitrales de 1278 y de 1288



entre los señores feudales en relación al señorío compartido de Andorra) y de su evolución histórica. Los *Coprínceps* son, a título personal y exclusivo, el Obispo de Urgel y el Presidente de la República Francesa. Sus poderes son iguales y derivan de la Constitución. Los *Coprínceps* arbitran y moderan el funcionamiento de los poderes públicos y de las instituciones, y a iniciativa ya sea de cada uno de ellos, ya sea del *Síndic General* o del *Cap de Govern*, son informados regularmente de los asuntos del Estado. Salvo en los casos previstos por la Constitución. Los *Coprínceps* no están sujetos a responsabilidad, de los actos de los *Coprínceps* se hacen responsables quienes los refrendan.

El artículo 50 de la Constitución define el *Consell General* como la expresión de la representación mixta y paritaria de la población nacional y de las siete *Parroquias*, representa al pueblo andorrano, ejerce la potestad legislativa, aprueba los presupuestos del Estado e impulsa y controla la acción política del *Govern*. El órgano rector de este órgano es la *Sindicatura*, presidida, dirigida y coordinada por el *Síndic General*. La iniciativa legislativa corresponde al *Consell General*. El *Govern*, tres *Comuns* conjuntamente o una décima parte del censo electoral nacional pueden presentar proposiciones de ley al *Consell General*. Todo proyecto o proposición de ley será examinado por el Pleno y por las comisiones. Mediante ley, el *Consell General* puede delegar el ejercicio de la función legislativa al *Govern*, que no podrá ser subdelegada bajo ningún concepto, sin embargo las materias reservadas a Ley cualificada no pueden ser objeto de delegación legislativa. La iniciativa del proyecto de Ley del Presupuesto General corresponde en exclusiva al *Govern*. Toda ley tras su aprobación por el *Consell General* deberá ser sancionada por los *Coprínceps*.

El *Govern* se compone del *Cap de Govern* y de los Ministros, en el número que determina la ley del *Govern*. Dirige la política nacional e internacional de Andorra, bajo la autoridad del *Cap de Govern*. Dirige también la Administración del Estado y ejerce la potestad reglamentaria. La Administración pública sirve con objetividad el interés general, y actúa de acuerdo con los principios de jerarquía, eficacia, transparencia y plena sumisión a la Constitu-



ción, las leyes y los principios generales del ordenamiento jurídico definidos en el Título I de la Constitución. Todos sus actos y normas están sometidos al control jurisdiccional. El *Cap de Govern* es nombrado por los *Coprínceps*, una vez elegido en los términos previstos en la Constitución. El *Cap de Govern* y los Ministros están sometidos al mismo régimen jurisdiccional que los *Conseillers Generals*.

Otra de las peculiaridades de Andorra es su estructura territorial, que se podría asemejar a una estructura federal pero que no lo es *stricto sensus* ya que no posee todos los elementos propios de los estados federales. Andorra está integrada por siete Parroquias cuyos órganos de representación y administración, son los *Comuns*, se trata de corporaciones públicas (artículo 79 CA) con personalidad jurídica y potestad normativa local, sometida a la ley, en forma de «*ordinacions*», reglamentos y decretos. En el ámbito de sus competencias, ejercidas de acuerdo con la Constitución, las leyes y la tradición, funcionan bajo el principio de autogobierno, reconocido y garantizado por la Constitución. Los *Comuns* expresan los intereses de las Parroquias, aprueban y ejecutan el presupuesto comunal, fijan y llevan a cabo sus políticas públicas en su ámbito territorial y gestionan y administran todos los bienes de propiedad parroquial, sean de dominio público comunal o de dominio privado o patrimonial. Sus órganos de gobierno son elegidos democráticamente. Dentro del ámbito de la autonomía administrativa y financiera sus competencias están limitadas mediante ley cualificada en las materias enumeradas en el artículo 80 de la Constitución. El artículo 3.3 de Ley cualificada de delimitación de competencias de los *Comuns* prevé que todas las competencias que no estén previstas por esa ley o las delegaciones por otras leyes, corresponden al Estado. Los *Comuns* tienen iniciativa legislativa y están legitimados para interponer recursos de inconstitucionalidad.

La Constitución vincula a los poderes públicos y sus actuaciones están sometidas a la ley y al derecho, y por consiguiente pueden ser controladas jurisdiccionalmente.



2. ¿Cuáles son los principales mecanismos de control del poder legislativo sobre el poder ejecutivo? ¿Cuáles de esos mecanismos implican la demanda de responsabilidad política? Describa brevemente cada uno de ellos especificando las referencias normativas (constitucionales o legislativas) que detallan su regulación.

Al tratarse de un régimen parlamentario, el ejecutivo es políticamente responsable ante el parlamento, por lo que gobierna en la medida que cuenta con la mayoría de esta asamblea. La Constitución establece pues los siguientes mecanismos de control del poder legislativo sobre el poder ejecutivo:

- El *Govern* responde políticamente ante el *Consell General* de forma solidaria (artículo 69 CA). Una quinta parte de los *Consellers* pueden presentar una moción de censura, por medio de un escrito motivado, contra el *Cap de Govern*. Una vez realizado el debate entre los tres y cinco días posteriores a la presentación de la moción y en la forma que determine el Reglamento del *Consell General* (artículos 125 y 126 RCG), se procederá a una votación pública y oral. Para que la moción de censura prospere, será necesario el voto favorable de la mayoría absoluta del *Consell General*. El *Cap de Govern* tiene que cesar si la moción de censura es aprobada. Seguidamente se procederá a la elección de un nuevo *Cap de Govern*. No se puede presentar ninguna moción de censura hasta que hayan transcurrido seis meses desde la última elección del *Cap de Govern* y los *Consellers* que hayan presentado una moción de censura no pueden firmar otra hasta que haya transcurrido un año.
- El *Cap de Govern* puede plantear ante el *Consell General* la cuestión de confianza sobre su programa (artículo 70 CA y artículos 127 y 128 RCG), sobre una declaración de política general o sobre una decisión de trascendencia especial. La confianza se considera otorgada



cuando, en una votación pública y oral, obtenga la mayoría simple. En caso de no obtener esta mayoría el *Cap de Govern* ha de presentar su dimisión.

Existen también mecanismos de control ordinario, que no están previstos en la Constitución pero sí en el Reglamento del *Consell General*, consistentes en rendir cuentas sin que comporte la caída o el cese del *Govern* o que permiten controlar si el gobierno comete excesos. El *Consell General* puede pedir información o explicaciones al *Govern* sobre temas de política general (artículos 129 a 132 RCG), y anualmente el *Consell General* celebra un debate sobre la orientación política global del *Govern* (artículo 133 RCG). También se podrán debatir los programas, los planes y las comunicaciones enviados por el *Govern* (artículo 135 RCG). A petición del *Consell General* o de una Comisión, o bien por iniciativa propia, el *Cap de Govern* o cualquier Ministro comparecerá para tener una sesión informativa delante del *Consell General* o de una comisión (artículo 136 RCG). Los miembros del *Govern* o los funcionarios públicos pueden ser llamados a comparecer en comisiones para que informen de aquellas cuestiones que corresponden a los temas que tratan (artículos 48 y 49 RCG).

3. ¿Cuáles son los mecanismos de control del poder ejecutivo respecto del poder legislativo? Describa brevemente cada uno de ellos especificando las referencias normativas (constitucionales o legislativas) que detallan su regulación.

La Constitución establece los siguientes mecanismos de control del poder ejecutivo sobre el poder legislativo:

- El *Cap de Govern*, después de una deliberación con el *Govern* [artículo 71 CA y artículo 2.2.e) de la Ley de *Govern*], y bajo su responsabilidad, puede pedir a los *Coprínceps* la disolución anticipada del *Con-*



sell General. El decreto de disolución tiene que fijar la convocatoria de las elecciones de acuerdo con el artículo 51.2 de la Constitución. La disolución no podrá efectuarse si está tramitándose una moción de censura o si se ha declarado el estado de emergencia. No puede efectuarse ninguna disolución hasta que haya transcurrido un año desde las elecciones anteriores.

- El *Cap de Govern* puede pedir a los *Coprínceps*, con el acuerdo de la mayoría del *Consell General*, la convocatoria de un referéndum sobre una cuestión de orden político [artículo 76 CA y artículo 2.2.f) de la Ley del Govern].
- El *Govern* y los *Comuns* tienen iniciativa legislativa (artículos 58 y 83 de la Constitución). La Constitución en su artículo 59 prevé que el *Consell General* puede delegar, mediante ley, el ejercicio de la función legislativa al *Govern*, que no podrá ser subdelegada bajo ningún concepto, sin embargo las materias reservadas a Ley Cualificada no pueden ser objeto de delegación legislativa. La ley de delegación determinará la materia delegada, los principios y las directrices bajo las cuales deberá regirse el correspondiente decreto legislativo del *Govern*, así como el plazo en el cual deberá ser ejercida. La autorización preverá las formas parlamentarias de control de la legislación delegada.
- En casos de extrema urgencia y necesidad, el *Govern* podrá presentar al *Consell General* un texto articulado para que sea aprobado como ley, en una votación de totalidad, en el plazo de cuarenta y ocho horas (artículo 60 de la Constitución).
- La iniciativa del proyecto de Ley del Presupuesto General corresponde en exclusiva al *Govern* (artículo 61 de la Constitución).



4. ¿Cuáles son los mecanismos de resolución de los conflictos entre ambos poderes? ¿Existen mecanismos jurisdiccionales más allá de los mecanismos políticos? Realice una breve descripción de los mecanismos procesales de control por la jurisdicción constitucional de la actuación de los poderes legislativo y ejecutivo y de resolución de los conflictos entre ambos. ¿Existen mecanismos de resolución de conflictos que no se residencien en sede constitucional? En caso afirmativo detállelos.

En virtud del artículo 82 de la Constitución, los litigios sobre interpretación o ejercicio competencial entre los órganos generales del Estado y los *Comuns* son resueltos por el Tribunal Constitucional. Los actos de los *Comuns* tienen carácter ejecutivo directo por los medios establecidos por ley, y contra éstos pueden interponerse recursos administrativos y jurisdiccionales para controlar su adecuación al ordenamiento jurídico.

El artículo 98 de la Constitución atribuye al Tribunal la competencia para conocer de los conflictos de competencias entre los órganos constitucionales. A estos efectos, se consideran órganos constitucionales los *Coprínceps*, el *Consell General*, el *Govern*, el *Consell Superior de la Justícia* y los *Comuns*.

La Ley cualificada del Tribunal Constitucional separa los conflictos de competencias en dos procedimientos distintos según los órganos que estén en conflicto: el conflicto de competencias entre el Estado y los *Comuns*, o de los *Comuns* entre ellos (artículos 69 a 77 LCTC) y el conflicto de competencias entre los órganos del Estado (artículos 78 a 84 LCTC).

En el caso de órganos constitucionales se diferencian las causas del conflicto en el caso de competencias territoriales respecto al de competencias entre órganos generales del Estado. Si entran en juego las competencias de las parroquias, el conflicto únicamente puede plantearse cuando el no ejercicio de la competencia de un órgano impida a otro el ejercicio de una competencia que le



es propia: por ejemplo, si el *Comú* no realiza el censo correspondiente, es evidente que se está impidiendo la realización de elecciones, el sistema de control de nacionalidad, etc. En cambio, si se trata de relaciones entre órganos generales del Estado, el motivo del conflicto ha de ser más amplio: Lesión del interés general y funcionamiento normal de las instituciones, a pesar de que ha de existir siempre un mandato expreso de la Constitución o de una ley cualificada que imponga una obligación de actuación concreta.

Antes de proceder a la formalización del conflicto ante el Tribunal Constitucional, el órgano afectado por el acto, resolución o disposición ha de requerir a su titular para que cese en la actividad que reputa invasora o que anule dicha resolución o disposición. El requerimiento mencionado debe efectuarse en el plazo de quince días hábiles desde que tuvo notificación o conocimiento del acto, resolución o disposición. Si transcurridos quince días hábiles más, el órgano requerido no se pronunciase, se entiende que la pretensión queda desestimada.

II.

JURISPRUDENCIA DE LOS TRIBUNALES, CORTES Y SALAS CONSTITUCIONALES

1. ¿Cuáles son los límites constitucionales generales definidos por la jurisprudencia constitucional respecto de la potestad legislativa del Parlamento?

El Tribunal Constitucional en un sentencia dictada el 7 de abril de 2000, causa 99-1-L, en la que se pronunciaba sobre la constitucionalidad de la ley de creación de la sociedad pública Fuerzas Eléctricas de Andorra, SA, opina que «la Constitución no delimita de forma expresa el ámbito de la potestad legislativa (el art. 50 de la Norma Fundamental señala que el Consell General expresa la representación mixta y paritaria de la población nacional y de las siete Parroquias, representa al pueblo andorrano, ejerce la potestad legisla-



tiva, aprueba los presupuestos del Estado e impulsa y controla la acción política del Gobierno»), aunque una mínima interpretación sistemática de la misma ha de concluir en que el Consell General no puede, como es lógico, ejercer funciones, competencias o potestades que correspondan por mandato de la Norma Suprema a otros órganos constitucionales (Copríncipes, Poder Judicial, Gobierno y Parroquias); como también es lógico el que no pueda, en el ejercicio de sus propias funciones, el vulnerar los mandatos que la Constitución contiene dada su naturaleza de norma superior (art. 3.1 CA).

Resultado de esa ausencia de delimitación y, a su vez, del principio democrático que el Consell General representa, es el de que se hace evidente que no se puede cuestionar su legitimidad para aprobar una ley singular o general sobre materias que no se hallen expresamente atribuidas a los demás órganos constitucionales. En nuestro sistema constitucional, con las limitaciones ya expresadas, el Consell General posee una capacidad legislativa expansiva. En el presente caso, ninguna de las partes cuestiona tal atribución, por lo que ha de concluirse, en virtud, además, del principio de rogación, que, en su aspecto de atribución competencial y formal, la ley impugnada ha de ser declarada conforme a la Constitución.»

2. ¿Cuáles son los límites constitucionales generales definidos por la jurisprudencia constitucional respecto de la potestad normativa del Ejecutivo en el ámbito de las normas con rango de ley? ¿y respecto de las normas de rango reglamentario?

El principio constitucional de reserva de ley limita la potestad normativa del poder ejecutivo en todas aquellas cuestiones reservadas por la Constitución a la ley.

El Tribunal Constitucional afirma sobre la reserva de ley introducida por la Constitución en su artículo 40 que «Este artículo, ubicado en el capítulo VII



«De las garantías de los derechos y libertades» tiene por objetivo, proteger efectivamente los derechos reconocidos en el título II y en cuanto a sus capítulos III y IV exige una regulación por ley cualificada. Pero deducir de esta reserva de ley que en ningún caso no pueda intervenir ninguna norma reglamentaria, en los términos previstos en las leyes que desarrollan el despliegue y la defensa de los derechos constitucionales, con el fin de hacer efectiva esta protección, es jurídicamente insostenible. No es necesario entrar, una vez más a explicar el sentido de la reserva de ley, pero habría quizás que recordar que prácticamente toda ley, para garantizar su plena eficacia, necesita unas normas reglamentarias. La Ley contra la que se ha interpuesto el recurso, en este sentido no incurre en la vulneración de la reserva de ley.» (Sentencia del 22 de junio de 2001, causa 2001-1-L).

El Tribunal Constitucional ha establecido en su auto del 9 de febrero de 2001, causa 2000-1-DP, en la cual se pronunciaba sobre la adecuación de la Ley cualificada de inmigración a la Constitución que «la potestad reglamentaria de complemento y de ejecución de las leyes se puede ejercer, en principio, tanto respecto a las leyes ordinarias como a las leyes cualificadas. El límite de su ejercicio, en ambos casos, se encuentra en el hecho que no suplante la reserva material que la Constitución efectúa respecto al poder legislativo. Dicho en otras palabras, que no innove jurídicamente elementos materiales que correspondan en exclusiva al legislador. Puede en cambio arbitrar reglamentariamente las medidas que estime oportunas para la concreción de las líneas contenidas en la ley de regulación de la materia. Por lo tanto la concreción es posible, pero la suplantación del poder legislativo es inadmisibles. La deslegalización de esta materia no es posible, como tampoco lo es la delegación legislativa. Más concretamente, la reserva constitucional de ley opera, en este caso, en un doble sentido: como obligación del legislador de regular toda la materia reservada y como un límite impuesto al Gobierno, que le impide ordenar jurídicamente las materias que tan solo le corresponden al legislador. Por lo tanto, la ley tendrá que predeterminar siempre en esta materia el eventual desarrollo reglamentario ulterior, de manera que las facultades



de la Administración sean discrecionales dentro del marco señalado, sin que en ningún caso se puedan convertir en arbitrarias.»

3. ¿Cuáles son los límites constitucionales definidos por la jurisprudencia constitucional respecto de la potestad presupuestaria?

El Tribunal Constitucional ha señalado en una sentencia del 9 de mayo del 2002, causa 2002-1-L, que «Por lo tanto, de la definición del artículo 1.4 de la Constitución no se pueden deducir directamente determinadas competencias del Consell General en materia presupuestaria que, por otra parte, acostumbran a existir, tanto en regímenes parlamentarios donde hay una colaboración entre los poderes ejecutivo y legislativo como en regímenes democráticos de la más estricta separación».

Y en la sentencia dictada el 13 de marzo de 2003, en la causa 2002-2-L, relativa a la Ley del presupuesto para el ejercicio 2002, afirma que «Los artículos 50 y 61 de la CA establecen la competencia parlamentaria para aprobar la Ley del presupuesto. No obstante, en opinión de este Tribunal, esto no significa la identidad formal y menos aún material, entre la ley y el presupuesto, ni entre la competencia legislativa y la competencia presupuestaria del Consell General. El artículo 50 de la CA distingue claramente entre una y otra y los artículos 58 y 61 de la misma norma fundamental prevén dos procedimientos diferentes, de los que toma ejemplo oportunamente el Reglamento del Consell General: en el segundo procedimiento previsto, la esfera de la acción gubernamental es más grande y la de la asamblea es más restringida. Por todo esto, aunque el control de la jurisdicción constitucional sobre el presupuesto es indiscutible, como declaró este Tribunal Constitucional en las sentencias del 16 de diciembre de 1994 (941-CC) y del 12 de mayo de 1997 (97-2-L) con la adopción consecuente, a estos efectos, de un concepto procesal de ley, no parece lógico trasladar todas y cada una de las previsiones relativas a la potestad legislativa al ejercicio de la potestad presupuestaria. Así pues, como ejem-



pló, si se acepta unánimemente que la legislación de urgencia no es posible en materia de presupuestos ni tampoco la delegación de la potestad presupuestaria por parte de la asamblea, en cambio sí que es posible con la potestad legislativa (artículos 59 y 60 CA), y esto es así porque son diferentes la una de la otra. Mientras que la potestad legislativa se dirige al establecimiento de las normas del rango ordinario más alto, la potestad de aprobar los presupuestos, aunque formalmente se ejerce mediante ley, tiene la finalidad de controlar los ingresos y los gastos públicos mediante su fijación para un período de tiempo determinado. La legalidad es, de esta manera, tanto la garantía de los ciudadanos como el instrumento de control de su representación.»

4. Principales cuestiones planteadas en relación con el control parlamentario del Poder Ejecutivo. Detalle si existe jurisprudencia constitucional (y cuál es su contenido básico) respecto de los mecanismos de control parlamentario en sentido estricto (*ad. ex. Preguntas, interpelaciones, comisiones de investigación, etc.*)

El Tribunal Constitucional de Andorra no ha tenido por el momento ocasión de pronunciarse en relación a los mecanismos de control parlamentario.

5. ¿Existen límites a la reelección del Poder Ejecutivo? ¿Se han planteado problemas constitucionales al respecto? Resuma, en su caso la solución constitucional dada.

El *Cap de Govern* ejerce su mandato durante el mismo periodo que la legislatura, es decir cuatro años (artículo 51 CA), y no puede ejercer su cargo más de dos mandatos consecutivos completos, según lo establecido en el artículo 78 de la Constitución.



Los Ministros son nombrados y separados libremente por el *Cap de Govern*, que tiene la obligación de informar de ello al *Consell General* [artículo 2.2.1) de la Ley del Govern].

No se ha planteado ningún problema constitucional al respecto.

6. ¿Existen potestades de veto del Ejecutivo respecto de actuaciones del Legislativo? ¿Existe jurisprudencia constitucional respecto de estas potestades? Resuma, en su caso, la solución constitucional dada.

No existe jurisprudencia constitucional al respecto.



I.

EL SISTEMA DE RELACIONES ENTRE EL EJECUTIVO Y EL LEGISLATIVO

I.1. Descripción del sistema de relaciones entre los órganos legislativo y ejecutivo diseñado en la Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia.

Entre el órgano legislativo y el órgano ejecutivo existen las siguientes relaciones:

1. De coordinación, dado que el Vicepresidente del Estado a la vez preside la Asamblea Legislativa Plurinacional, y es el encargado de coordinar las relaciones entre el Órgano Ejecutivo y la Asamblea Legislativa Plurinacional.
2. De control y fiscalización en diferentes ámbitos (Presupuesto, Plan de desarrollo económico y social, Informe de gastos públicos, el curso y el estado de la Administración Pública, política exterior, estados de excepción, viajes del Presidente).
3. De responsabilidad política, a través de la interpelación, por parte de la Asamblea Legislativa Plurinacional, de las Ministras y los Ministros de Estado, y la censura posterior por dos tercios de los miembros de la Asamblea, así como a través de la autorización de la Asamblea Legislativa Plurinacional para el enjuiciamiento del Presidente y Vicepresidente del Estado.



- De participación del ejecutivo en el procedimiento legislativo a través de: **a.** La iniciativa legislativa y, una vez sancionada la Ley por la Asamblea Legislativa Plurinacional, **b.** La observación del Presidente del Estado a la Ley sancionada (veto), **c.** Promulgación de la ley sancionada cuando no tiene observaciones o cuando las observaciones fueron subsanadas; también participa con la presentación de proyectos de ley de urgencia económica para su consideración por la Asamblea que debe tratarlos con prioridad.
4. De participación en la designación de servidores públicos, ya sea a través de la proposición de ternas o ratificación de ascensos y Justicia, Tribunal Agroambiental, Consejo de la Magistratura, Tribunal Constitucional Plurinacional y del Ministerio Público.

I.3. Mecanismos de control del poder ejecutivo respecto del poder legislativo.

141

En la CPE no existen preceptos sobre dichos mecanismos, y tampoco se encontró alguna referencia normativa en otra ley.

Ello obedece a que el Estado Plurinacional de Bolivia, adopta un sistema de gobierno presidencialista que encuentra sustento en la cláusula democrática, en ese orden, –a diferencia del sistema parlamentario de gobierno– no podría afirmarse que el órgano ejecutivo adopte un mecanismo directo de control en relación al órgano legislativo, ya que éste es considerado el órgano de representatividad por excelencia.

I.4. Mecanismos de resolución de los conflictos entre ambos poderes.

La Ley Fundamental prevé como atribución del Tribunal Constitucional Plurinacional, el conocimiento y resolución de «Los conflictos de competen-



cias y atribuciones entre órganos del poder público» (art. 202.2 de la CPE, art. 119-120 de la Ley del Tribunal Constitución Política del Estado).

II.

JURISPRUDENCIA DE LOS TRIBUNALES, CORTES Y SALAS CONSTITUCIONALES

1. Límites constitucionales generales definidos por la jurisprudencia constitucional respecto de la potestad legislativa del Parlamento.

1.1 *La Ley no puede afectar el núcleo esencial de un derecho*

«... aún la ley, tiene sus limitaciones cuando se trata de restringir derechos fundamentales, pues no se puede afectar el núcleo esencial de un derecho de manera que altere el derecho como tal, así lo dispone el art. 229 de la Constitución Política del Estado» **SC 004/2001.**

1.2 *Mecanismos de control del órgano legislativo sobre el ejecutivo*

La Asamblea Legislativa Plurinacional de Bolivia.

- a. Aprueba el plan de desarrollo económico y social presentado por el órgano ejecutivo (art. 158.7 de la CPE).
- b. Aprueba Leyes en materia de presupuestos, endeudamiento, control y realización de obras públicas y de necesidad social (art. 158.8).



- c. Aprueba el Presupuesto General del Estado presentado por el Ejecutivo. Si la Asamblea no lo considera en el plazo de sesenta días, el proyecto se dará por aprobado (art. 158.11).
- d. Aprueba los contratos de interés público referidos a recursos naturales y áreas estratégicas, firmados por el órgano Ejecutivo (art. 158.12 de la CPE).
- e. Aprueba los estados de excepción (art. 161.7 de la CPE).
- f. Aprobar las amnistías e indultos decretados por el Presidente (art. 172.14 de la CPE).
- g. Ratificación de los tratados internacionales (art. 158.14 de la CPE).
- h. Recibe informes anuales del Presidente sobre el curso y estado de la administración pública (art. 172.12 de la CPE), así como de los gastos públicos (art. 172.11).
- i. Autorización de los viajes del presidente cuando su duración exceda de 10 días (art. 173 de la CPE).

1.3 *Mecanismos de control que implican responsabilidad política*

- a. Interpelación, por parte de la Asamblea Legislativa Plurinacional, de las Ministras y los Ministros de Estado, y la censura posterior por dos tercios de los miembros de la Asamblea Legislativa Plurinacional. La censura implica la destitución de la Ministra o el Ministro (art. 158.18 de la CPE).
- b. Autorización el enjuiciamiento del Presidente o Vicepresidente del Estado (161.7 de la CPE, Ley 044 de octubre de 2010, Ley para el



juzgamiento de la presidenta o Presidente y/o Vicepresidenta o Vicepresidente, de Altas Autoridades del Tribunal Supremo.

2. Límites constitucionales a la potestad normativa del Ejecutivo respecto a las normas con rango de ley y las con rango de reglamento.

2.1 En Bolivia no existe potestad normativa del Ejecutivo respecto a las normas con rango de ley

2.2 En cuanto a las normas con rango de reglamento, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha establecido los siguientes límites

a. La facultad reglamentaria del órgano ejecutivo no puede privativamente definir derechos, alterar los definidos por ley, ni contrariar sus disposiciones **SC 13/2003 de 14 de febrero.**

b. El ejercicio de la potestad reglamentaria está limitada por el principio de reserva legal **SC 58/2004 de 24 de junio de 2004.**

Limitación: «Que el art. 7 de la Constitución Política del Estado ha establecido el principio de la reserva legal, por la que cualquier restricción a los derechos fundamentales consagrados en la Constitución, sólo puede ser dispuesta mediante Ley de la República –disposición constitucional que es concordante con los arts. 4 del Pacto Internacional de los Derechos Económicos Sociales y Culturales de 16 de diciembre de 1966 y 30 de la Convención Americana de Derechos Humanos– no estándole permitido al Poder Ejecutivo establecer estas restricciones mediante un Decreto Supremo. Por otra parte, debe tomarse en cuenta que, aún la ley, tiene sus limitaciones cuando se trata de restringir derechos fundamentales, pues no se puede afectar el núcleo esencial de un derecho de manera que altere el derecho



como tal, así lo dispone el art. 229 de la Constitución Política del Estado». **SC 004/2001** (Esta jurisprudencia no es contraria a la CPE vigente, en relación a que parte del principio de legalidad reconocido también en al Ley Fundamental actual).

3. ¿Cuáles son los límites constitucionales definidos por la jurisprudencia constitucional respecto de la potestad presupuestaria?

No existe jurisprudencia al respecto, la única referencia que se encontró corresponde al Auto 0060/ 2010-CA pronunciado por la Comisión de Admisión dentro del recurso directo o abstracto de inconstitucionalidad presentado por Carlos Raúl Bohrt Iraola, Senador de la República, representado por Rodolfo Melgarejo del Castillo, demandando la inconstitucionalidad de los arts. «3, 8 y 13» de la Ley Financial 2007. El referido Auto señala: «En el caso que se analiza, es evidente que la Ley Financial 2007, de conformidad a su art. 1, fue aprobada para su vigencia durante la gestión fiscal comprendida del 1.º de enero al 31 de diciembre de 2007, por lo que al presente, habiendo transcurrido ese período, ya no se encuentra vigente; es decir, que las normas impugnadas ya no producen efecto jurídico ni tienen aplicación alguna, dado que las leyes financieras, al aprobar el Presupuesto General de la Nación, tienen carácter temporal, y surten efectos jurídicos durante una determinada gestión administrativa. En consecuencia, la Ley Financial 2007 carece de vida jurídica por haberse cumplido el plazo de su vigencia, situación que no permite realizar el respectivo control de constitucionalidad, debido a que en la tramitación de un recurso directo de inconstitucionalidad, este Tribunal está obligado a determinar si la norma sometida a juicio de constitucionalidad se mantiene como derecho positivo o no, de lo que se infiere que el control de constitucionalidad debe ejercerse necesariamente sobre normas vigentes, no así sobre las que perdieron vigencia por haber sido abrogadas, derogadas o porque su vigencia era temporal».



4. Principales cuestiones planteadas en relación con el control parlamentario del Poder Ejecutivo. Detalle si existe jurisprudencia constitucional (y cuál es su contenido básico) respecto de los mecanismos de control parlamentario en sentido estricto y en sentido amplio.

Jurisprudencia sobre la Ley de hidrocarburos, vinculada con la atribución contenido en el art. 59.7 Cpe Abrg., ahora art. 158.3

SC 87/ 2005: se glosa los fundamentos pertinentes y se coloca con negrilla la parte que está más vinculada a la pregunta.

«III.4.1. El artículo Primero de la Ley de capitalización

Esta disposición legal, cuyo texto ha sido transcrito en la parte conclusiva de la presente Sentencia, según los recurrentes infringe o vulnera las normas previstas por los arts. 2, 30, 69, 115.1, 137, 162, 228 y 229 de la Constitución. Al respecto cabe expresar las siguientes consideraciones de orden jurídico constitucional.

La disposición legal impugnada consigna dos normas: a) la primera, de autorización legislativa, a través de la cual el órgano Legislativo autoriza al Ejecutivo aportar los activos y/ o derechos de las empresas públicas para la conformación de nuevas sociedades de economía mixta; y b) la segunda, de mandato, pues el Legislativo instruye al órgano Ejecutivo que formule una propuesta a los trabajadores bolivianos de cada una de las empresas estatales la alternativa de que puedan suscribir acciones para la constitución de las sociedades de economía mixta a cuenta de sus beneficios sociales, lo que significa que en vez de cobrar sus beneficios sociales en dinero efectivo tienen la alternativa de convertir ese dinero en acciones en las sociedades de economía mixta a constituirse con los aportes de los activos de las empresas públicas en las que trabajan, de manera que se conviertan en accionistas de



las nuevas sociedades de economía mixta como aporte privado frente al aporte estatal.

La primera norma, es parte de una Ley que, según la doctrina constitucional, se conoce como la Ley de autorizaciones, la que es entendida como el beneplácito Legislativo para que el Ejecutivo ejerza una función propia dentro de su ámbito de competencia asignada por la Constitución, cual es /a función administrativa; pues a través de esa Ley el Legislativo, en ejercicio de su potestad de control que le reconoce la Constitución, otorga una autorización al Ejecutivo para que pueda proceder a la enajenación de los bienes del Estado. Esa autorización tiene su fundamento en la norma prevista por el art. 59.7.a de la Constitución, por cuyo mandato es atribución del órgano Legislativo «autorizar la enajenación de bienes nacionales, departamentales, municipales, universitarios y de todos los que sean de dominio público»; asimismo tiene su fundamento en el principio de coordinación e interrelación de funciones, de los frenos y contrapesos, que como parte constitutiva del principio de la separación de funciones están consagrados por la propia Constitución. De lo referido se concluye que la potestad de otorgar la autorización para la enajenación de bienes nacionales corresponde al órgano Legislativo, en cambio el ejercicio mismo de la actividad contractual, es decir, el acto de enajenación mediante la celebración del contrato respectivo, es una facultad privativa del órgano Ejecutivo.

Ahora bien, en la disposición legal impugnada, mediante la primera norma el órgano Legislativo autoriza al Ejecutivo aportar los activos y/o derechos de las empresas públicas para la conformación de nuevas sociedades de economía mixta, con ello no se contradice las normas previstas por el art. 2 de la Constitución, las que, como se tiene referido en el Fundamento Jurídico 111.3.1 de esta Sentencia, consagran el principio fundamental de la soberanía popular, constituyen los órganos a través de los cuales se ejerce el poder del Estado y consagran el principio de la separación de funciones como base esencial del régimen político imperante en el país; pues al haber otorgado la



autorización al órgano Ejecutivo para que proceda a aportar los activos y/o derechos de las empresas públicas, para la integración del capital pagado en la constitución de nuevas sociedades de economía mixta, no ha desconocido ninguno de los principios fundamentales consagrados, menos ha desconocido la constitución u organización de ninguno de los órganos de poder.

De otro lado, la norma que otorga al órgano Ejecutivo la potestad de proponer a los trabajadores de las empresas estatales suscribir acciones para la constitución de la respectiva sociedad de economía mixta, hasta el monto de sus beneficios sociales, tampoco ha desconocido ninguno de los principios fundamentales consagrados por el art. 2 de la Ley Fundamental.

Contrastada la disposición legal contenida en el Artículo Primero de la LC impugnada con las normas previstas en los arts. 30 y 69 de la Constitución, este Tribunal llega a la firme convicción que no existe contradicción alguna, toda vez que la autorización concedida por el Legislativo al Ejecutivo, en el marco de sus atribuciones previstas por el art. 59.7.^a de la Constitución, de ninguna manera constituye una delegación de sus funciones o atribuciones que le confiere la Ley Fundamental del Estado, como erradamente consideran y afirman los recurrentes.

En efecto, conforme se tiene referido en el Fundamento Jurídico 1E3.2 de esta Sentencia, el art. 30 de la Constitución prevé normas que establecen obligaciones negativas para los órganos de poder del Estado prohibiendo que deleguen las facultades y potestades que les confiere la Ley Fundamental del Estado, así como el de que los órganos Legislativo y Judicial otorguen facultades extraordinarias al Ejecutivo; en cambio la disposición legal impugnada (Artículo Primero de la LC) autoriza al Poder Ejecutivo realizar aportes con los activos y derechos de las empresas estatales para la integración del capital pagado en la constitución de nuevas sociedades de economía mixta; esa autorización expedida en ejercicio de su atribución constitucional, de ninguna manera puede ser interpretada como una delegación de funciones u otorgación de facultades extraordinarias del Legisla-



tivo hacia el Ejecutivo, toda vez que /a disposición de los bienes del Estado sujetos al régimen jurídico privado (por la vía de aportación a la conformación de nuevas sociedades de economía mixta, como sucedió en el caso de /a Ley analizada o la enajenación) es una tarea esencialmente administrativa que no forma parte de las funciones y atribuciones del órgano Legislativo, al contrario forma parte de las potestades administrativas del Ejecutivo, cuyo ejercicio está condicionado a que el Legislativo autorice expresamente mediante Ley de la República, lo que aconteció con la disposición legal impugnada.

Respecto a la norma prevista por el art. 60 de la Constitución, como se ha referido en el Fundamento Jurídico HL 3.3, establece una obligación negativa para el Congreso Nacional prohibiendo a esta instancia legislativa el delegar las atribuciones que tiene reconocidas por la Constitución; en el caso de la disposición legal impugnada no constituye ninguna delegación de atribuciones, ya que la celebración de contratos de transferencia o enajenación de bienes nacionales no forma parte de las atribuciones de esa instancia legislativa previstas por el art. 68 de la Constitución.

Con relación a la supuesta infracción de las normas previstas por el art. 115 de la Constitución, corresponde señalar que efectuado el juicio de constitucionalidad de la disposición legal impugnada, este Tribunal no encuentra tal contradicción, toda vez que el art. 115 de la Ley Fundamental prevé normas que regulan los efectos de la declaración del estado de sitio, como medida excepcional, prohibiendo la otorgación de facultades extraordinarias, durante la vigencia de dicha medida, al órgano Ejecutivo; en cambio la disposición legal impugnada no fue adoptada durante la vigencia del estado de sitio, no está referida a la aplicación de medidas por parte del Ejecutivo durante la vigencia de dicha medida y, finalmente, el Legislativo no ha conferido facultad extraordinaria alguna, sino que ha concedido una autorización legislativa en el marco de la atribución prevista por el art. 59.7.a de la Constitución.



5. **¿Existen límites a la reelección del Poder Ejecutivo? ¿Se han planteado problemas constitucionales al respecto? Resuma la solución constitucional dada.**

El art. 168 de la Constitución establece que el periodo de mandato de la Presidenta o del Presidente y de la Vicepresidenta o del Vicepresidente del Estado es de cinco años, y pueden ser reelectas o reelectos por una sola vez de manera continua.

No existe jurisprudencia constitucional relativa a la reelección.

6. **¿Existen potestades de veto del Ejecutivo respecto de actuaciones del legislativo? ¿Existe jurisprudencia constitucional respecto de estas potestades?. Resuma la solución constitucional dada.**

150

El art. 163 de la CPE, que desarrolla el procedimiento legislativo, señala que el proyecto de ley aprobado (tanto por la cámara de origen como por la revisora), una vez sancionado, será remitido al Órgano Ejecutivo para su promulgación como ley; sin embargo, la Presidenta o el Presidente, podrá observar la ley sancionada en el término de diez días hábiles desde el momento de su recepción. La observación se dirige a la Asamblea Legislativa Plurinacional, y si ésta la considera fundada, modificará la Ley sancionada y la devolverá al órgano ejecutivo para su promulgación; si la considera infundada, la Ley será promulgada por la Presidenta o el Presidente de la Asamblea Legislativa Plurinacional.

Si en el plazo de diez días la Ley no es observada ni promulgada por la Presidenta o el Presidente del Estado, será promulgada por la Presidente o el Presidente de la Asamblea Legislativa Plurinacional.

No existe jurisprudencia al respecto.



1. Resposta à primeira questão

O modelo federal na atual Constituição está explicitado nos arts. 1.º e 18

- Art. 1.º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado democrático de direito e tem como fundamentos.
- Art. 18. A organização político-administrativa da República federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição:

151

O Federalismo Brasileiro se rege pelos seguintes princípios constitucionais

- Sistema de três níveis.
- Legislativos próprios.
- Esferas federal e estadual com judiciários próprios.
- Estados representados no Legislativo (Senado).
- Possibilidade de intervenção federal.

Soberania e Autonomia no Estado Federal

- O Estado Federado, a República Federativa do Brasil, é pessoa jurídica reconhecida pelo Direito Internacional, o único titular da soberania.



- Os entes federados (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) são todos autônomos (nunca soberanos), nos termos da Constituição Federal.
- Embora a regra seja a autonomia dos entes federados, há situações excepcionalíssimas em que uma entidade federada poderá intervir em outra, afastando temporariamente sua autonomia (arts. 34 e 35 da Constituição Federal).

Proteção ao Pacto Federativo

- Controle de constitucionalidade: a atribuição ao Poder Judiciário da competência para exercer o controle de constitucionalidade possibilita que ele fiscalize o exercício pelos entes federados das competências delineadas no texto constitucional, porquanto a atuação de qualquer um dos entes federados fora de suas competências próprias configura atuação inconstitucional, passível de anulação pelo Poder Judiciário, por meio dos mecanismos de controle de constitucionalidade;
- Processo de intervenção: em certas hipóteses, a intervenção de um ente federado sobre o outro tem por fim específico assegurar a manutenção e o equilíbrio de nossa Federação;
- Imunidade recíproca de impostos: impõe a vedação constitucional de exigência de impostos entre os entes federados, impedindo que a autonomia de um ente político seja prejudicada por outro (art. 150, inciso VI, «a», da CF/88).
- Repartição das receitas tributárias: prevista nos arts. 157 a 159 da CF/88 – estabelece a obrigatoriedade da repartição das receitas de



certos tributos entre os entes federados, buscou o legislador constituinte assegurar uma relativa equivalência econômico-financeira entre eles, aspecto fundamental para o equilíbrio federativo;

Técnica de repartição de competências

A Constituição Federal de 1988:

- Enumerou taxativa e expressamente a competência da União – (arts. 21 e 22, principalmente);
- enumerou taxativamente a competência dos municípios (art. 30, principalmente), mediante arrolamento de competências expresas e indicação de um critério de determinação das demais, qual seja, o interesse local (legislar sobre assuntos de interesse local; organizar e prestar os serviços públicos de interesse local – art. 30, I e V);
- outorgou ao Distrito Federal, em regra, as competências dos estados e dos municípios (art. 32, §1.º);
- não enumerou expressamente as competências dos estados-membros, reservando a estes as competências que não lhes forem vedadas na Constituição – a denominada competência residual (art. 25, §1.º);
- fixou uma competência administrativa comum – em que todos os entes federados poderão atuar paralelamente, em situação de igualdade (art. 23 da CF/88);
- fixou uma competência legislativa concorrente – estabelecendo uma concorrência vertical legislativa entre a União, os estados e o Distrito Federal (art. 24).



Estrutura Federativa

Autonomia	União	Estados	DF	Municípios
Organizacional	Constituição Federal	Constituição Estadual	Lei Orgânica	Lei Orgânica
Governamental	Presidente	Governador	Governador Distrital	Prefeito
Administrativa e Financeira	Tributos e Orçamento	Tributos e Orçamento	Tributos e Orçamento	Tributos e Orçamento
Legislativa	Congresso Nacional	Assembléia Legislativa	Câmara Legislativa	Câmara Municipal

2. Segunda questão

Controle do Poder Legislativo exercido em relação ao Executivo

Sistema de freios e contrapesos complexo

- A Câmara pode instaurar processo contra o Presidente da República, cujo julgamento cabe ao Senado.
- O Senado é a instituição que mais detém competências no sistema de freios e contrapesos, sendo responsável pelo julgamento de membros do STF, pela ratificação de nomes indicados pelo Presidente da República para vários cargos no Executivo e pela decisão sobre pedidos de empréstimos internos e externos dos três níveis de governo.

Função fiscalizadora

- As funções fiscalizadoras se destinam à fiscalização e controle dos atos do Poder Executivo (prefeito, vice-prefeito, secretários munici-



pais e estaduais, governadores, vice-governadores, Presidente da República e ministros) e os atos de toda a administração pública a que representam. A função fiscalizadora se dá por meio da apresentação de requerimentos de informação sobre a administração, criação de Comissões Parlamentares de Inquérito para apuração de fato determinado, realização de vistorias e inspeções nos órgãos públicos e ainda através de convocação de autoridades públicas para depor e prestar esclarecimentos.

Função de assessoramento

- A Casa Legislativa exerce ainda a função de assessoramento, através da indicação, que é o instrumento legislativo pelo qual o Legislativo sugere ao Chefe do Poder Executivo medidas de interesse da administração pública como a adoção de programas sociais, melhor gestão, etc.

Função de fiscalização e controle

- Nesse sistema bicameral, uma Casa não predomina sobre a outra. Possuem competências diferenciadas. O CN, enquanto reunião das duas Casas, segundo a Constituição Federal, exerce a função de fiscalização e controle do Poder Executivo por meio de: pedidos de informação; comissão parlamentar de inquérito e controle externo dos gastos públicos com auxílio do Tribunal de Contas. Também cabe ao CN julgar o Presidente e o Vice-Presidente da República e os ministros de Estado quanto a crimes de responsabilidade. Nesses casos, a Câmara dos Deputados atua como órgão de admissibilidade do processo e o Senado como tribunal político sob a presidência do Presidente do STF (Supremo Tribunal Federal). É tarefa exclusiva do Senado Federal processar e julgar os Ministros do STF, o Procurador-Geral da República e o Advogado-Geral da União nos crimes de responsabilidade.



O Art. 49 da Constituição Federal de 1988

Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional:

I. Resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional (CONTROLE DE CONSENTIMENTO).

II. Autorizar o Presidente da República a declarar guerra, a celebrar a paz, a permitir que forças estrangeiras transitem pelo território nacional ou nele permaneçam temporariamente, ressalvados os casos previstos em lei complementar (CONTROLE DE CONSENTIMENTO).

III. Autorizar o Presidente e o Vice-Presidente da República a se ausentarem do País, quando a ausência exceder a quinze dias (CONTROLE DE CONSENTIMENTO).

IV. Aprovar o estado de defesa e a intervenção federal, autorizar o estado de sítio, ou suspender qualquer uma dessas medidas (CONTROLE DE CONSENTIMENTO).

V. Sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa (CONTROLE DE CORREÇÃO).

(...)

IX. Julgar anualmente as contas prestadas pelo Presidente da República e apreciar os relatórios sobre a execução dos planos de governo (CONTROLE DE FISCALIZAÇÃO).

X. Fiscalizar e controlar, diretamente, ou por qualquer de suas Casas, os atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta (CONTROLE DE FISCALIZAÇÃO).



XI. Zelar pela preservação de sua competência legislativa em face da atribuição normativa dos outros Poderes (CONTROLE DE FISCALIZAÇÃO).

XII. Apreçar os atos de concessão e renovação de concessão de emissoras de rádio e televisão (CONTROLE DE FISCALIZAÇÃO).

XIII. Escolher dois terços dos membros do Tribunal de Contas da União (CONTROLE DE FISCALIZAÇÃO).

XIV. Aprovar iniciativas do Poder Executivo referentes a atividades nucleares (CONTROLE DE CONSENTIMENTO).

XV. Autorizar referendo e convocar plebiscito (CONTROLE DE CONSENTIMENTO).

XVI. Autorizar, em terras indígenas, a exploração e o aproveitamento de recursos hídricos e a pesquisa e lavra de riquezas minerais (CONTROLE DE CONSENTIMENTO).

XVII. Aprovar, previamente, a alienação ou concessão de terras públicas com área superior a dois mil e quinhentos hectares (CONTROLE DE CONSENTIMENTO).

3. Terceira questão

Controle do Poder Executivo exercido em relação ao Legislativo.

- Previsão constitucional da possibilidade de Veto (Art. 66, § 1.º; art. 84, III, IV e XV).



- Competência do Presidente da República de nomear um terço dos membros do Tribunal de Contas da União (art. 84, XV).

4. Quarta Questão

Compete primordialmente ao Poder Judiciário a resolução de conflitos entre os Poderes da República.

CF, Art. 102, I, «f»

Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe:

I. Processar e julgar, originariamente:

(...)

f – as causas e os conflitos entre a União e os Estados, a União e o Distrito Federal, ou entre uns e outros, inclusive as respectivas entidades da administração direta.

II. Segunda parte do questionário (*Jurisprudência Constitucional do Supremo Tribunal Federal*)

Independência e harmonia entre os poderes

1. Princípio da independência e harmonia entre os Poderes

- O modelo brasileiro de separação de Poderes funda-se nos parâmetros fixados na Constituição Federal e não em concepções abstratas (ADI 98).



- Subordinação de convênios do Poder Executivo à autorização das Casas Legislativas (ADI 676-ADI 165-ADI 770).
- Prazo para encaminhamento de projeto de lei de iniciativa do Poder Executivo (ADI 2393).
- Veto presidencial não pode ser considerado violador do princípio da separação de poderes (ADPF 1 – QO).
- A atuação anômala do Poder Judiciário como legislador positivo viola o princípio da separação de Poderes, no caso que já existir legislação referente à matéria (RE-AgR 200.844).
- O ato normativo do Conselho Nacional de Justiça vincula, por determinação constitucional, os atos e decisões no âmbito do Poder Judiciário. Não possui, contudo, o condão de abranger os atos administrativos de outros Poderes (Rcl 4512).

2. Prerrogativas e funções do Poder Legislativo

- Soberania do Poder Legislativo – não há como impor ao Poder Legislativo, pela via judicial, determinado conteúdo da lei a ser elaborada (MS 21520).
- A edição de atos legislativos submete-se ao princípio do devido processo legal em sua dimensão substantiva. Visa-se impedir, assim, a elaboração legislativa desarrazoada ou opressiva (ADI 1096).
- O poder de emenda é ínsito ao Poder Legislativo ainda que em sede de projetos de lei gravados pela cláusula de reserva de iniciativa, desde que observados os parâmetros constitucionais previstos no art. 63 (RE 120331 – ADI 1050-MC).



- Fixação dos subsídios parlamentares: competência exclusiva do Congresso Nacional (ADI-MC 898).
- Nomeação de dirigentes de autarquias e fundações subordinadas à aprovação do Poder Legislativo: constitucionalidade (ADI-MC 1949).
- Sustação dos atos do Poder Executivo que exorbitem o Poder regulamentar: somente a lei formal é capaz de criar direitos e obrigações. É inconstitucional o ato regulamentar que cria deveres e direitos em ofensa ao princípio constitucional da reserva legal (AC 1033-MC).
- limitação do número de vereadores: as resoluções do TSE que fixaram o número de vereadores por município não violaram nenhum preceito constitucional (ADI 3345).
- Fixação de remuneração dos servidores do Poder Legislativo: é competência das Casas do Poder Legislativo fixar a remuneração de seus servidores, atividade inerente à sua capacidade de auto-organização (ADI 525-MC).
- Poder Legislativo e o julgamento das contas do Chefe do Poder Executivo: compete ao PL –nas três esferas da Federação– o julgamento das contas do Chefe do Poder Executivo (RE 132747).
- Competência das Casas Legislativas em apreciar as contas das Cortes de Contas (ADI-MC 1175).
- Casas Legislativas e competência judiciária: legitimidade da Mesa Diretora (MS 22990).

3. Competência privativa do Senado Federal

- Extensão da competência do Senado Federal às Casas Legislativas na aprovação dos nomes de dirigentes de órgãos públicos (ADI-MC 1949).



- Repactuação das dívidas dos Estados e municípios e competência privativa do Senado Federal (ADI-MC 686).
- O senado não possui, consoante a Constituição de 1988, autonomia para adotar, por resolução, estatuto próprio destinado a disciplinar o regime jurídico de seus servidores. Os servidores civis dos três Poderes da União são regidos por lei cuja iniciativa privativa compete ao Presidente da República (MS 22644).
- Crime de responsabilidade do Governador do DF e incompetência do Senado Federal: o Senado Federal é incompetente para julgar o crime de responsabilidade do Governador do Distrito Federal. A competência é da Câmara Legislativa do Distrito Federal (MS 24297).

4. Tribunal de Contas: papel institucional

- O Tribunal de Contas pode apreciar a constitucionalidade de leis e atos do Poder Público submetidos à sua análise (Súmula 347).
- Poder Legislativo e o julgamento das contas do Chefe do Poder Executivo: compete ao Poder Legislativo –nas três esferas da Federação– o julgamento das Contas do Chefe do Poder Executivo (RE 132747).
- Organização das Cortes de Contas estaduais: observância do modelo federal (ADI 2884).

5. Limites do controle externo exercido pelo Poder Legislativo

- Afastamento temporário do Chefe do Poder Executivo e autorização do Poder Legislativo: é constitucional a norma que preveja a possibilidade de afastamento do Governador por um determinado prazo, sem autorização do Poder Legislativo. Harmonização da liberdade de



locomoção com o direito de fiscalização dos atos do Chefe do Poder Executivo pelo Poder Legislativo (ADI 738).

- Destituição imotivada de ocupantes de cargos em autarquias e fundações pelo Poder Legislativo antes do termo final do mandato: inconstitucionalidade (ADI-MC 1949).
- Subordinação de convênios do Poder Executivo à autorização das Casas Legislativas (ADI 165).
- Controle externo será exercido pelo Poder Legislativo com o auxílio do Tribunal de Contas. Dispositivo constitucional ou legal que atribua tal competência exclusivamente ao Poder Legislativo será considerado inconstitucional (ADI 1779).

6. Competência administrativa privativa do Chefe do Poder Executivo

- Cláusula de «reserva de administração» e separação de Poderes: não é lícito ao Poder Legislativo desconstituir, por lei, atos administrativos que disciplinem matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo (ADI 2364-MC).
- A iniciativa legislativa para a elaboração de normas que remodelam as atribuições de órgão pertencente à estrutura da administração pública é do Chefe do Poder Executivo (ADI 2564).

7. O controle abstrato de constitucionalidade das normas e o papel do Supremo Tribunal Federal

- Cotejo entre ato normativo e texto constitucional em vigor: o controle concentrado de constitucionalidade pressupõe cotejo vertical entre a norma infraconstitucional impugnada e o texto constitucional em



vigor. Caso o parâmetro de cotejamento seja dispositivo ou conjunto de dispositivos constitucionais alterados, revogados parcial ou integralmente por emenda constitucional promulgada posteriormente ao ajuizamento e antes do julgamento da ação direta de inconstitucionalidade, a ação será declarada prejudicada (ADI-MC 784).

- Controle concentrado e omissão do Poder Público: a omissão do Poder Público em regulamentar o texto constitucional é uma das hipóteses de desrespeito à Constituição (ADI-MC 1439).
- Análise de situações individuais: estranha ao controle de constitucionalidade (ADIMC-QO 2551).
- Prejudicialidade do controle de constitucionalidade em abstrato da lei revogada: a revogação de diploma normativo dá ensejo à prejudicialidade do controle concentrado (ADI-QO-21010).
- Efeitos do controle concentrado: como regra geral, a declaração de inconstitucionalidade de uma lei tem eficácia retroativa «*ex tunc*» (ADI-QO-652).
- Eficácia repristinatória da declaração de inconstitucionalidade em sede de controle abstrato: a declaração final de inconstitucionalidade possui efeito repristinatório (ADI 2884).
- Repristinação de norma constitucional e impossibilidade de declaração de inconstitucionalidade no texto constitucional originário (ADI 2760).
- Eficácia da concessão de liminar em sede de controle concentrado de constitucionalidade: de forma geral, a liminar concedida no âmbito do controle concentrado de constitucionalidade produz efeitos para o



- futuro (*ex-nunc*). Entretanto, em algumas hipóteses, o STF concede eficácia retroativa à medida cautelar (efeito *ex-tunc*) (ADI-MC 2105).
- Eficácia imediata da decisão do STF independentemente da publicação do acórdão (ADI 3685).
 - Controle de constitucionalidade reflexo. Violação do texto constitucional tem de ser direta (ADI 589).
 - Competência concorrente e inconstitucionalidade reflexa. A ação direta de inconstitucionalidade não se presta a avaliar a usurpação de competência de um ente federativo por outro se, para essa avaliação, for necessário o cotejamento entre os diplomas normativos infraconstitucionais (ADI 384).
 - Arguição de descumprimento de preceitos fundamentais, o controle concentrado de constitucionalidade do direito pré-constitucional e o princípio da subsidiariedade: no caso em que não se admita Adi (impugnação de normas municipais e normas préconstitucionais) seria admitida a ADPF, mesmo existindo a possibilidade de utilização das vias judiciais (ADPF-MC 33).
 - ADPF: instrumento idôneo a impugnar a regulamentação dos efeitos produzidos por MP posteriormente rejeitada no período em que esteve em vigor (ADPF 84).
 - Suspensão de liminar e controle objetivo de constitucionalidade: não é admitida a suspensão de liminar em sede de controle objetivo de constitucionalidade (SL 121).
 - Controle de constitucionalidade de lei temporária: O STF considera prejudicada a ação direta de inconstitucionalidade que impugna lei



temporária cujo termo –fixado em seu próprio corpo– já tenha sido atingido (ADI 943).

- Lei orçamentária e controle concentrado de constitucionalidade: admite-se quando impugnados dispositivos de natureza abstrata e genérica (ADI 2925).
- Supremacia da Constituição e inoponibilidade das razões de Estado (ADI-MC 2010).

8. A mora legislativa e o papel do Supremo Tribunal Federal

- Limites do mandado de injunção: o mandado de injunção apenas é admitido em face da inexistência de norma regulamentadora de direito assegurado na Constituição Federal, o que inviabiliza seu exercício, e não em face da insuficiência dessa regulamentação (MI 702).
- Controle concentrado de constitucionalidade da omissão do Poder Público: a inércia do Poder Público em regulamentar o texto da constitucional constitui-se em um processo informal de reforma da Constituição, atacável no âmbito do controle concentrado de constitucionalidade (ADI-MC 1439).
- Fixação do número de deputados e lei complementar: o papel de «legislador negativo» do Supremo Tribunal Federal. O dispositivo constitucional que trata do número total de deputados necessita de lei complementar – a omissão não pode ser suprida pelo STF (ADI 267).

9. O controle jurisdicional de constitucionalidade das políticas públicas

- A formulação de políticas públicas cabe ao Poder Executivo e ao Poder Legislativo, excepcionalmente, contudo, o Poder Judiciário



poderá assumir tal incumbência quando os poderes competentes da República demitirem-se da função de tornar efetivos direitos constitucionais, ainda que contidos em normas de conteúdo programático, observadas as limitações —efetivamente demonstradas pelo Poder Público— da «reserva do financeiramente possível» (ADPF 45).

10. O controle jurisdicional preventivo de constitucionalidade de proposições legislativas

- Controle preventivo de constitucionalidade das normas: inadmissibilidade de forma geral. Exceção no caso de proposta de emenda à Constituição tendente a abolir cláusulas pétreas: O STF admite o ajuizamento de mandado de segurança por Parlamentar para defender seu direito subjetivo de não deliberar sobre proposta de emenda à Constituição tendente a abolir cláusulas pétreas. O crivo do Poder Judiciário incide, assim, sobre a proposta de emenda à Constituição (ADI 466).
- Legitimidade do Parlamentar para impugnar atos que violem o processo legislativo (MS-AgR 24667).

Competência legislativa e pacto federativo

1. Competência legislativa da União

- Crime de responsabilidade e tipificação: competência legislativa da União (ADI 2235).
- Crime de responsabilidade e reserva legal: a definição do crime de responsabilidade submete-se ao princípio da reserva legal (ADI-MC 1628).



2. Competência legislativa concorrente

- Na hipótese de competência concorrente, cabe à União legislar sobre normas gerais e aos estados-membros sobre normas de aplicação e de execução (ADI 384).
- Competência suplementar dos estados-membros no âmbito da competência concorrente: limites. Compete aos entes federados legislar de forma suplementar, isto é, detalhar as normas de regência da matéria e não substituí-las (ADI 3645).

3. Competência comum dos entes federados

- A inclusão de determinada atividade ou função administrativa no âmbito da competência comum impõe a cooperação dos entes federados. Nesse sentido, ainda que não se exija a ação simultânea das três esferas federadas, não é razoável que apenas um ente federado seja sobrecarregado (ADI-MC 2544).

4. Competência legislativa dos Estados e do DF

- Reforma das constituições estaduais e limitações ao poder constituinte decorrente dos Estados-membros: o processo de reforma das Constituições estaduais deve obedecer ao que estabelecido na Constituição Federal, cujas normas, nesse caso, são de reprodução obrigatória (ADI 486).
- Prazo de mandato dos deputados estaduais e limitação do poder constituinte decorrente: o poder constituinte decorrente estadual não pode estender ou reduzir o mandato dos deputados estaduais, fixado em quatro anos pela Constituição Federal (ADI 3825).



- Iniciativa legislativa privativa do Poder Executivo e poder constituinte decorrente dos estados-membros: a criação de benefícios e servidores estaduais diretamente pelo texto da Constituição estadual vulnera normas contidas na Constituição Federal, de reprodução obrigatória, como a que atribui ao Poder Executivo a iniciativa do processo legislativo nessas hipóteses (ADI 290 MC).
- Eleição indireta para chefe do poder executivo: os estados-membros possuem competência legislativa para disciplinar a eleição do Governador e do Vice-Governador para o exercício do mandato residual no caso de dupla vacância, obedecidas as normas constitucionais e legais sobre inelegibilidade e condições de elegibilidade (ADI 1057-MC).
- Instituição de regiões metropolitanas: o processo legislativo estadual que redunde na criação de regiões metropolitanas não comporta a consulta, mediante plebiscito, às populações diretamente interessadas (ADI 796).
- Remuneração dos deputados estaduais e vinculação à remuneração dos deputados federais: a lei que atrela a remuneração dos deputados estaduais à remuneração dos deputados federais viola a autonomia dos Estados-membros (ADI 3461).

5. Competência legislativa dos Municípios

- Matéria de interesse local e competência legislativa: O Município possui competência para legislar sobre matérias de interesse local, contudo, tal competência não pode invadir as áreas reservadas pela Constituição Federal à União ou aos Estados-membros (RE 313600).
- Remuneração de prefeito e vice-prefeito: fixação em lei municipal: É inconstitucional a fixação de subsídio do prefeito e do vice-prefei-



to por emenda à Constituição estadual. Tal fixação há de ser realizada por lei municipal, de iniciativa da Câmara dos Vereadores (ADI 2112).

- Fixação do número de vereadores: competência legislativa municipal (ADI 3445).

6. Relação entre os entes federados

- Vedação à realização de operações de crédito entre entes da Federação não viola o princípio da Federação. A suspensão das transferências voluntárias da União para Estados e Municípios que não tenham encaminhado a consolidação de suas contas (art. Da Lei de Responsabilidade Fiscal) também é compatível com a Constituição Federal (ADI-MC 2250).
- Criação de Municípios: não pode prescindir dos requisitos estatuídos na Constituição Federal sob pena de violação à segurança jurídica e de geração de situação conflituosa entre entes federados (ADI 3615).

7. Intervenção federal

- Juízo de oportunidade e conveniência pelo Presidente da República para a intervenção federal, desde que caracterizada a ocorrência de um de seus pressupostos de admissibilidade (MS 21041).
- Ilegitimidade do pedido de intervenção federal nos Estados formulado por um parlamentar (IF 102).
- Intervenção da União em Municípios: não é possível a intervenção da União em municípios localizados em estados-membros. Somente



admite-se a intervenção da União em Municípios localizados em territórios federais (IF-QO 590).

- Requisição de bens de entes da federação: violação do pacto federativo (MS 25295).

Processo legislativo

1. Matéria interna corporis do Poder Legislativo

- Interpretação das normas regimentais das Casas Legislativas. Entretanto, é possível o controle jurisdicional se houver violação a direito subjetivo (MS 21754).
- Matéria regimental com repercussão no texto constitucional está sujeita ao controle jurisdicional (ADI 2666).
- Quando a decisão da suposta autoridade coatora funda-se, apenas, em normas regimentais, torna-se insuscetível ao controle judicial por ser matéria *interna corporis* (MS 22183).
- Processo legislativo estadual: inexistência de oitiva de Comissão. Lei resultante de processo legislativo supostamente eivado de inconstitucionalidade por ausência de oitiva de Comissão é questão interna do Poder Legislativo estadual (ADI 2038).
- Restrição regimental à instalação de nova CPI: O STF considerou constitucional a regra regimental da Câmara dos Deputados (art. 35, § 4.º) que impede a instalação de nova CPI enquanto estiverem em funcionamento pelo menos cinco delas (ADI 1635).



- CPIs e limite do controle judicial: O STF considera matéria interna corporis, insuscetível à apreciação judicial, a inexistência de previsão de limites para as despesas a serem realizadas pela CPI. A falta de indicação do fato determinado, contudo, é passível de controle judicial, pelo fato de tal exigência encontrar-se inserta no texto constitucional (MS 22494).
- Prazo de funcionamento das CPIs: O STF harmonizou o entendimento de que o prazo limite é o da legislatura em que a CPI foi instalada e entrou em funcionamento. Dentro desse período de quatro anos, o prazo de funcionamento – incluídas as eventuais prorrogações – é matéria interna corporis, infensa ao controle jurisdicional (HC 71193).
- Abuso do poder político de parlamentar no processo eleitoral: controle do Poder Judiciário (RE 186088).
- Perda de mandato por comportamento incompatível com o decoro parlamentar: matéria *interna corporis* (MS 23388).

2. Iniciativa legislativa privativa do Tribunal de Contas da União

- Compete ao Tribunal de Contas da União a iniciativa legislativa sobre a organização e funcionamento do Ministério Público da União que junto a ele atue. Essa matéria pode ser disciplinada por lei ordinária, já que o texto constitucional não exige disciplina por lei complementar (ADI 789).

3. Iniciativa legislativa privativa do Chefe do Poder Executivo

- Normas de iniciativa legislativa privativa do Presidente da República e observância obrigatória pelas Constituições Estaduais: exercício de



direção superior da administração pública, sua organização e estrutura (ADI 665).

- A iniciativa legislativa para a elaboração de normas que remodelam as atribuições de órgão pertencente à estrutura da administração pública é do Chefe do Poder Executivo (ADI-MC 2443).
- O regime jurídico dos servidores civis é matéria gravada pela cláusula de reserva de iniciativa legislativa do Chefe do Poder Executivo (ADI 1201).
- Regime jurídico dos militares é matéria de iniciativa legislativa privativa do Chefe do Poder Executivo (ADI 2966).
- Revisão geral da remuneração dos servidores da União é de iniciativa privativa do Presidente da República (ADI 2061).
- Leis orçamentárias: iniciativa legislativa privativa do Presidente da República (ADI 1759 MC).
- Parlamentar não pode suprir a inércia do Chefe do Poder Executivo no início de processo legislativo de matérias que se encontram sob a competência privativa desse (ADI 2721).
- Fixação de prazo para que o Poder Executivo dê início ao processo legislativo: inconstitucionalidade (ADI 546).
- Iniciativa parlamentar de projeto de lei que cria órgão da administração pública: inconstitucionalidade (ADI 1391).
- Iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo em face do poder constituinte decorrente: as normas referentes à iniciativa legislativa



privativa do Presidente da República são de observância obrigatória pelos Estados da Federação (ADI 1746).

- Inconstitucionalidade de norma de constituição estadual que atribui, como regra, a iniciativa privativa do processo legislativo ao Prefeito (ADI 322).

4. Emenda parlamentar a projeto de lei de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo

- Emenda parlamentar e iniciativa legislativa privativa do Chefe do Poder Executivo: regras de observância obrigatória nos Estados (ADI 645).
- Emenda parlamentar e aplicação direta de norma constitucional: possibilidade de parlamentares apresentarem emenda a projeto de lei de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, desde que não desvirtue, ao tratar de matérias diversas, os objetivos do projeto, nem gere aumento de despesa, salvo se o dispêndio advier da aplicação direta da norma da Constituição (ADI 1254-MC).
- Inconstitucionalidade por vício de iniciativa, e direito adquirido: não há direito adquirido quando o benefício que se pleiteia foi criado por lei inconstitucional por vício de iniciativa, já que oriundo de emenda parlamentar que aumentou despesa em projeto de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo (RE 290776).
- Não é inconstitucional emenda parlamentar para preservação de direito já incorporado relativo a regime jurídico de servidor de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo (ADI 2887).



5. Iniciativa legislativa privativa do Poder Judiciário e emendas parlamentares

- É admissível emenda parlamentar a projeto de lei de iniciativa privativa do Poder Judiciário se a emenda não gerar aumento de despesa e não cuidar da organização dos serviços administrativos do Tribunal (RE 140542).
- A iniciativa do processo legislativo não impede os parlamentares de oferecerem emendas que se sujeitam às restrições impostas pelo texto constitucional (ADI 865MC).
- Necessidade de pertinência temática para emenda de parlamentar (ADI 1682).

6. Matéria interna corporis do Poder Judiciário

- Organização de funcionamento dos órgãos do Poder Judiciário: devem ser tratados em seus respectivos regimentos internos (ADI 1105-MC).

7. Iniciativa legislativa privativa do Ministério Público

- Compete ao Ministério Público a iniciativa de projeto de lei destinado a criar cargos em sua estrutura, bem como a fixar a remuneração de seus membros (ADIMC 595).

8. Debates parlamentares e hermenêutica constitucional

- Os debates parlamentares são fundamentais para a elucidação das circunstâncias em que determinada norma foi elaborada e para a perqui-



rição da intenção do legislador (*mens legislatoris*). No entanto, o argumento histórico não se reveste de caráter absoluto no processo hermenêutico (ADI-MC 2010).

9. Votação secreta no Parlamento: excepcionalidade

- A regra nas votações no Congresso Nacional é a publicidade, corolário do regime democrático e da forma republicana de Governo (ADI 1057).

10. O veto e o processo legislativo

- Natureza de dispositivo vetado: não é lei, nem ato normativo, logo impossível a intervenção antecipada do STF na análise do veto (ADPF 1-QO).
- Ausência de deliberação sobre vetos e obstrução da pauta no Congresso Nacional: a não-apreciação dos vetos no prazo fixado pela Constituição Federal somente tem o condão de obstruir a deliberação legislativa de outras matérias da pauta do Congresso Nacional, caso esses vetos estejam prontos para deliberação e incluídos na ordem do dia (MS 25443).
- Efeito da manutenção do veto pela Casa Legislativa: a manutenção do veto exaure o processo legislativo (ADI 1254-MC).

11. Limites ao poder de legislar

- Ação do Poder Legislativo é limitada pelo princípio da razoabilidade (ADI-MC 1063).



12. Princípio do devido processo legislativo

- Devido processo legislativo e controle jurisdicional: matéria referente ao devido processo legislativo disciplinado no texto constitucional é passível de controle por parte do Poder Judiciário (ADI 2666).
- Legitimidade do parlamentar para pleitear a observância do devido processo legislativo (MS 24642).
- Emenda de mérito e violação do devido processo legal: viola o devido processo legal considerar «de redação» a emenda que altere a substância do dispositivo, com o intuito de não submeter novamente a matéria à apreciação da Casa iniciadora do processo legislativo (ADI 3472).
- Emenda de redação: quando a correção efetuada pela emenda objetiva aprimorar a redação não é necessária a devolução da matéria para a Casa de origem (MS 24642).
- Emenda supressiva e manutenção do sentido do texto: desnecessidade de retorno à Casa de origem (ADI 2666).
- Retorno à Casa de origem de projeto emendado: projeto emendado somente retorna à Casa de origem se tiver sido gerada norma jurídica nova, vale dizer, se o projeto tiver sofrido alterações em um de seus âmbitos de aplicação: material, pessoal, temporal ou espacial (ADI 574).
- Aplicação do conceito de preclusão –perda de oportunidade da utilização de determinado instituto pelo decurso do tempo–, aplicado no âmbito do direito processual, deve ser utilizado, também, no processo legislativo (ADI 1254).



- Rejeição do substitutivo de projeto de lei e encaminhamento do projeto à sanção: a aprovação de substitutivo pela Casa revisora não implica em rejeição do projeto original. Rejeitado o substitutivo pela Casa iniciadora, o projeto original vai à sanção presidencial (ADI 2182-MC).
- Sanção presidencial e convalidação do vício de iniciativa legislativa: a sanção presidencial do projeto não supre o vício de inconstitucionalidade consistente na violação à cláusula de iniciativa reservada do processo legislativo prevista taxativamente no texto constitucional (Rp 890).
- Divergência entre a ementa da Lei e seu conteúdo: não há inconstitucionalidade na Lei que apresente divergência entre o enunciado contido na sua ementa e o seu conteúdo (AI 1096).
- Falta de correspondência entre os autógrafos e as deliberações legais: efeitos: Inconstitucionalidade decorrente do fato de que o diploma legal publicado originouse em autógrafo encaminhado à sanção do Presidente da República que não correspondia efetivamente ao deliberado no Congresso Nacional. Autógrafo tem que ser a expressão real e verdadeira do resultado das deliberações legislativas. Com a republicação do texto do diploma legal impugnado, escoimado das incorreções e recomposto o resultado das deliberações legislativas, a inconstitucionalidade deixa de existir. Os efeitos concretos gerados pela publicação de versão equivocada da norma hão de ser resolvidos no âmbito do controle difuso de constitucionalidade (ADI 1393-MC).
- A Lei de Introdução ao Código Civil e o devido processo legislativo: Vício forma I na publicação da lei, tendo em vista a inclusão de dispositivo não deliberado pelo Congresso Nacional. O dispositivo viciado não tem força de lei, é inválido desde o início. A correção da



irregularidade mediante a republicação da lei não é lei nova, diversamente do que dispõe a Lei de Introdução ao Código Civil (HC 77734).

13. Devido processo legislativo e emenda à Constituição

- Inexistência, no ordenamento jurídico-constitucional pátrio, do controle jurisdicional abstrato e preventivo de constitucionalidade (ADI 466).
- Violação do decoro e do devido processo legislativo –como fundamentos para trancar o processo legislativo referente à proposta de emenda à Constituição– devem ser comprovados cabalmente e não por indícios e circunstâncias (MS 22864QO).
- Emenda supressiva à proposta de emenda à Constituição, retorno à Casa de origem e devido processo legislativo: Entende o STF que se a parte suprimida pela Casa revisora não tiver autonomia em relação ao dispositivo remanescente, há a necessidade de reapreciação pela Casa iniciadora. Tendo autonomia, pode haver supressão sem que haja necessidade de retorno à Casa iniciadora. Da mesma forma, se a supressão não alterar o sentido normativo do texto remanescente, não há que se falar em retorno à Casa iniciadora (ADI 2031-MC).

14. Princípio da irrepetibilidade

- Parâmetro do princípio da irrepetibilidade é a sessão legislativa (ADI-MC 1441).
- Reapreciação de matéria contida em proposta de emenda à Constituição rejeitada: a restrição contida no § 5.º do art. 60 da Constituição Federal –vedação de reapreciação, na mesma sessão legislati-



va, de matéria contida em proposta de emenda à Constituição rejeitada ou tida por prejudicada— aplica-se à proposta de emenda à Constituição e não ao seu substitutivo (MS 22503).

- Matéria rejeitada e reapresentação na mesma sessão legislativa: inconstitucionalidade de ressalva a projetos de lei de iniciativa privativa (ADI 1546).
- Medida provisória e matéria objeto de projeto de lei rejeitado: princípio da irrepetibilidade: o Presidente da República não pode se valer de medida provisória para disciplinar matéria que foi objeto de projeto de lei rejeitado na mesma sessão legislativa (ADI-MC 2010).

15. Princípio da irretroatividade das leis e a lei penal

- A retroação da lei penal para favorecer o réu constitui-se em direito fundamental do cidadão e exceção ao princípio geral da irretroatividade das leis (RE 418876).

179

16. Normas constitucionais originárias

- Inexistência de relação hierárquica entre normas constitucionais originárias (ADI 815).
- Inoponibilidade das limitações ao poder de reforma da Constituição às normas constitucionais originárias: Não podem ser opostas às normas originárias as limitações materiais ao poder de reforma da Constituição. Assim, ainda que determinado fato criminoso seja anterior à promulgação da Constituição é constitucional a aplicação da pena de perda ou suspensão dos direitos políticos, previstas no inciso III do art. 15 da CF, aos condenados na vigência da CF de 1988 (RE 418876).



17. Normas constitucionais providas de eficácia plena

- A norma constitucional provida de eficácia plena e revestida de aplicabilidade direta e imediata dispensa a mediação legislativa para concretizar o comando nela previsto (RE-AgR 151.106).

18. Normas constitucionais federais de observância obrigatória pelas Constituições Estaduais

- Observância obrigatória pelos Estados das normas referentes à iniciativa reservada do processo legislativo (ADI 508-MC).
- Lei de iniciativa parlamentar e criação de órgão da administração pública estadual: viola norma da Constituição estadual simétrica à norma contida na Constituição Federal (ADI 1391).
- Subordinação ao Poder Legislativo pelo Poder Executivo de nomes para ocupar cargos em autarquias e fundações públicas: constitucionalidade (ADI-MC 1949).
- Nomeação de membros dos Tribunais de Contas Estaduais: as regras das Constituições estaduais referentes à nomeação de integrantes dos Tribunais de Contas Estaduais devem observar o princípio da simetria e obedecer aos parâmetros traçados pela Constituição Federal (ADI 2959).
- Crédito automático dos repasses financeiros a outros Poderes: vedação. Inconstitucionalidade de norma orçamentária que previa o crédito automático do repasse financeiro dos recursos devidos aos Poderes Legislativo, Judiciário e do Ministério Público em conta pró-



pria dos órgãos mencionados, por violar a competência privativa do Chefe do Poder Executivo (ADI 1914).

- Competência dos Tribunais de Justiça estaduais para julgar ação direta de inconstitucionalidade de dispositivos constitucionais de observância obrigatória (Rcl 358).

19. Relação entre o ato das disposições constitucionais transitórias e a parte permanente da Constituição Federal

- O STF reafirmou a relação de dependência entre as normas transitórias e as normas permanentes da Constituição Federal. Aquelas contêm exceções relativamente às regras gerais fixadas nessas (ADI 829).

20. Emenda constitucional

- Possibilidade de controle abstrato de emenda constitucional não publicada (ADI 3367).
- Emendas constitucionais e violação de cláusulas pétreas explícitas e implícitas: admite-se o controle de constitucionalidade de emendas constitucionais, decorrentes da atuação do Poder constituinte derivado. Vale dizer, a verificação se as emendas constitucionais afrontam cláusulas pétreas, explícitas ou implícitas, previstas no texto constitucional originário (ADI 829).
- Emenda constitucional e vedação do retrocesso social (ADI 1946).
- Emenda constitucional e alteração das competências do Supremo Tribunal Federal: A competência do STF, de extração constitucional e, por consequência, de regime estrito, somente pode ser ampliada, alterada ou suprimida mediante emenda constitucional (Pet 3270).



21. Lei complementar

- Reserva constitucional de lei complementar: a edição de lei complementar não pode ser presumida, deve ser expressamente prevista no texto da Constituição (ADI-MC 2010).
- Lei formalmente complementar e materialmente ordinária: caso seja publicada lei complementar que contenha dispositivos típicos de lei ordinária, admite-se que esses dispositivos sejam alterados por lei ordinária posterior (ADC 1).
- Recepção de lei ordinária como lei complementar: a regulamentação por lei complementar determinada pelo texto constitucional pode ser equacionada pela recepção de lei ordinária anterior que discipline a matéria (Adi-MC 1726).
- Recepção de lei complementar como ordinária em face de emenda constitucional: a regra geral é que as leis complementares recepcionadas como ordinárias pela Constituição podem ser alteradas por leis ordinárias posteriores. O mesmo ocorre com leis complementares posteriores à Constituição de 1988 recepcionadas como ordinárias em face das alterações promovidas no texto constitucional originário pelas emendas constitucionais (Adi 2110-MC).
- Decreto-lei recepcionado pela CF de 1988 como lei complementar e alterado por lei ordinária: pode ser alterado por leis ordinárias posteriores, se essas alterações incidirem sobre dispositivos com natureza de lei ordinária que constem do diploma alterado (ADI 2223-MC).
- Possibilidade de revogação de dispositivos de lei complementar por lei ordinária: no caso de os dispositivos revogados tratarem de matéria a ser disciplinada por lei ordinária (RE-AgR 451988).



- Lei complementar exigida pela Constituição Federal e o princípio da anualidade em matéria eleitoral: entende o STF não se aplicar o princípio da anualidade das leis que alterem o processo eleitoral, contido no art. 16 da CF, à vigência de lei complementar exigida pelo próprio texto constitucional, destinada a complementar o regime de inelegibilidades (RE 129392).
- Lei complementar e inelegibilidade (ADI-MC 1493).
- Captação ilícita de votos e lei complementar: A norma da Lei das Eleições que estabelece sanções à captação ilícita de votos, não é nova hipótese de inelegibilidade e, portanto, pode constar de lei ordinária, não sendo necessária a adoção de lei complementar (ADI 3592).
- Regulamentação de isenção de contribuição para a seguridade social: corrente hermenêutica que admite a lei complementar: A jurisprudência do STF firmou-se no sentido de somente exigir lei complementar para regulamentar determinada matéria, se o texto constitucional expressamente o exigir. Contudo, no que concerne à matéria específica contida no § 7.º do art. 195 –isenção de contribuição para a seguridade social das entidades beneficentes de assistência social–, a despeito de a CF prever a regulamentação por lei, admite-se a corrente hermenêutica que exige a disciplina por lei complementar, na medida em que a imunidade constitucional é uma espécie de limitação ao poder de tributar e, nesse sentido, tendo em vista o disposto no art. 146, II da CF, somente pode ser disciplinada por lei complementar (ADI-MC 2028).
- Tratados internacionais e reserva constitucional de lei complementar: as matérias que são objeto de reserva constitucional de lei complementar não podem ser disciplinadas por tratados internacionais,



visto que esses são incorporados ao ordenamento jurídico pátrio sob a forma de leis ordinárias (ADI 1480-MC).

22. Lei formal e princípio da reserva legal

- Princípio da reserva legal e a criação de direitos e obrigações: é inconstitucional o ato regulamentar que cria deveres e direitos em ofensa ao princípio constitucional da reserva legal, vale dizer, que invade matéria reservada constitucionalmente à disciplina normativa da lei em sentido formal (AC 1033-MC).
- Remuneração dos servidores públicos e o princípio da reserva legal: inclusive a remuneração dos servidores do Poder Legislativo somente pode ser tratada por lei específica (ADI-MC 2105).
- Fixação dos subsídios do Chefe do Poder Executivo estadual deve ser realizada por intermédio de lei formal (ADI 2585).
- Princípio da reserva constitucional da competência legislativa do Congresso Nacional em matéria eleitoral (ADI-MC 1407).
- Princípio da reserva constitucional da competência legislativa do Congresso Nacional em matéria eleitoral – submissão normativa dos partidos políticos às diretrizes legais do processo eleitoral (ADI-MC 1407).
- Crime de responsabilidade e reserva legal: a disciplina do crime de responsabilidade submete-se ao princípio da reserva legal (ADI-MC 1628).
- Benefícios fiscais somente podem ser concedidos por intermédio de lei (ADI-MC 1247).



- Vedação da extensão de isenções tributárias pelo Poder Judiciário: matéria de lei formal. Não é lícito ao Poder Judiciário estender as isenções, ainda que sob o argumento da isonomia, pois, dessa forma, estaria atuando como legislador positivo no controle concentrado de constitucionalidade, hipótese vedada pelo texto constitucional (AI-AgR 142348).

23. Lei específica

- Concessão de benefícios fiscais por emenda constitucional: a concessão de benefícios fiscais deve ser feita por lei específica, que conte com a participação do Chefe do Poder Executivo na conclusão do processo legislativo (ADI 155).

24. Leis orçamentárias

- Lei de diretrizes orçamentárias: natureza transitória e eficácia temporal limitada. A cessação da vigência da norma exaure sua eficácia e torna prejudicada a ação direta que questionava a constitucionalidade de alguns de seus dispositivos (ADI-QO 612).
- Normas individuais e de efeito concreto constantes das leis de diretrizes orçamentárias: insuscetibilidade de controle abstrato de constitucionalidade (ADI-MC 2535).
- Lei orçamentária e controle concentrado de constitucionalidade: admite-se quando impugnados dispositivos de natureza abstrata e genérica (ADI 2925).
- Gastos com pessoal e inexistência de previsão na lei de diretrizes orçamentárias e na lei orçamentária anual: não tem o condão de tornar a norma inconstitucional (ADI-MC 1243).



25. Leis tributárias

- Medida provisória e instituição de tributo: a MP é instrumento idôneo a criar tributo. No caso de contribuição social, deve ser respeitado o prazo nonagesimal para que possa ser exigida, contado da primeira publicação (RE 232526).
- Iniciativa legislativa de parlamentar em matéria tributária: é legítima (ADI-MC 2474).
- Criação de modalidade de extinção do crédito tributário: competência do Estadomembro (ADI-MC 2405).
- Princípio da irretroatividade da lei tributária (ADI-MC 712).
- Princípio da anterioridade e prazo de recolhimento de obrigação tributária: a alteração do prazo de recolhimento não se sujeita ao princípio da anterioridade (Sumula 699).
- Vedação de tributos com efeitos confiscatórios (ADI-MC 2010).
- Empresas públicas e imunidade tributária: as empresas públicas prestadoras de serviço público –diferentemente daquelas que exercem atividade econômica– são abrangidas pela imunidade tributária recíproca (RE 407099).
- Imunidade tributária recíproca: extensão às autarquias. A imunidade tributária recíproca é extensível às autarquias referentes ao patrimônio, renda e serviços vinculados às suas finalidades precípuas (RE 203839).
- Progressividade em matéria tributária e previsão expressa no texto constitucional: é defeso ao legislador instituir a progressividade de



tributos fora das hipóteses expressamente previstas no texto constitucional (ADI-MC 2010).

- Concessão de benefícios do ICMS e a necessidade de edição prévia de convênio entre Estados e Distrito Federal: é inconstitucional o ato normativo que conceda isenção do ICMS sem que tenha sido realizado o prévio convênio entre os Estados e o Distrito Federal (ADI 2458).

26. Lei autorizativa

- Criação de subsidiárias de sociedades de economia mista e autorização legislativa específica: o STF considera desnecessária a autorização legislativa, em cada caso, para a criação de subsidiárias de sociedades de economia mista, se tal autorização constar da lei que houver criado a sociedade de economia mista matriz (ADI 1649).
- Desestatização de empresas públicas e autorização legislativa específica: O STF tem admitido autorização genérica constante de um único diploma legal (ADI-MC 3578).

187

27. Leis temporárias

- Controle de constitucionalidade de lei temporária: será considerada prejudicada se o termo já tiver sido atingido (ADI 943).
- repristinação de leis temporárias: é possível desde que expressamente prevista no texto constitucional ou legal (ADI 2031).

28. Leis interpretativas: constitucionalidade e submissão ao controle jurisdicional. Possibilidade de lei interpretativa com efeito retroativo

- As leis interpretativas não constituem violação ao princípio da separação dos Poderes visto que não usurpam competências do Poder



Judiciário. As leis interpretativas são suscetíveis ao controle jurisdicional (ADI-MC 605).

29. Repristinação das Leis

- Eficácia repristinatória da declaração de inconstitucionalidade em sede de controle abstrato (ADI 2884).
- Controle de constitucionalidade e repristinação de norma inconstitucional: não é de ser conhecida a ação direta de inconstitucionalidade que impugne determinada norma e não ataque norma anterior maculada com o mesmo vício de inconstitucionalidade, visto que, em caso de declaração de inconstitucionalidade, ter-se-ia a repristinação da norma anterior viciada (ADI 2574).

188

30. Lei anterior à Constituição: revogação ou recepção

- Recepção de lei ordinária como lei complementar: é possível (ADI-MC 1726).
- Recepção e repristinação: a recepção não possui força repristinatória sobre dispositivos revogados (AI-AgR 235800).
- Conflito e revogação: a lei anterior que entre em conflito com o texto constitucional superveniente é por ele revogada e não considerada inconstitucional (ADI 415).

31. Lei delegada

- Delegação legislativa: previsão constitucional: a delegação legislativa é prevista expressamente no texto constitucional –art. 68 da CF–, que fixa, inclusive, o instrumento legislativo idôneo a transferir ao



Poder Executivo a competência legiferante do Congresso Nacional, que é a resolução. Não há como admitir, então, que a delegação legislativa seja feita, validamente, por lei ordinária (ADI-MC 1296).

- Inobservância do processo legislativo referente às leis delegadas: é inconstitucional a lei estadual que desrespeita as normas de observância obrigatória da Constituição Federal, que balizam o processo legislativo referente às leis delegadas (ADI 452).

32. Tratados internacionais e a Constituição Federal

- Incorporação dos tratados internacionais ao sistema de direito positivo interno: mediante ato subjetivamente complexo. Situa-se no mesmo plano de validade e eficácia das leis ordinárias e não podem versar sobre matérias postas sob reserva constitucional de lei complementar. A EC 45/2004 torna possível a equiparação dos tratados internacionais, que disponham sobre direitos humanos, às emendas constitucionais (ADI 1480-MC).
- Tratados e acordos do Mercosul: os acordos celebrados no âmbito do Mercosul submetem-se ao rito constitucional de incorporação de tratados internacionais ao ordenamento positivo interno. O Brasil não consagra o postulado da aplicabilidade imediata dos tratados internacionais de integração (CR-AgR 8279).

33. Resolução

- Natureza da resolução que dispõe sobre a organização e funcionamento dos órgãos do Poder Legislativo: lei em sentido material: as resoluções que dispõem sobre a organização e funcionamento dos órgãos do Poder Legislativo equivalem às leis ordinárias em sentido



material. São as chamadas «leis internas», passíveis de serem objeto de controle concentrado de constitucionalidade (ADI 1222).

- Limites da resolução do Senado Federal que suspende a execução de norma legi declarada inconstitucional: é-lhe vedado a interpretação com o objetivo de alterar a decisão judicial (MS 16512).

Medida provisória

- É instrumento idôneo para criar tributo (RE 232526).
- MP e regulamentação de dispositivo constitucional alterado por emenda constitucional: incide apenas sobre a parte alterada do dispositivo constitucional (ADI-MC 2005).
- MP e projeto de lei em tramitação: é possível a edição de MP no momento em que tramita projeto de lei de iniciativa do Presidente da República que trata da mesma matéria (ADI 525-MC).
- MP e princípio da irrepetibilidade (mesmas decisões acima).
- Retirada de medida provisória: não é possível a retirada de MP encaminhada ao Congresso Nacional, o que equivaleria à sua desistência, pelo fato de possuir força de lei desde a sua publicação (ADI 221).
- Revogação de medida provisória em vigor: O STF firmou entendimento de que é possível a revogação de medida provisória ainda em vigor por outra medida provisória. A MP revogada fica com sua eficácia suspensa até que haja pronunciamento do Poder Legislativo sobre a MP ab-rogante. Se for acolhida pelo Congresso Nacional, a MP



ab-rogante se transforma em lei, a revogação da medida anterior torna-se definitiva; se for rejeitada retomam seu curso os efeitos da MP abrogante (ADI 221).

- Controle jurisdicional dos requisitos da MP: é possível ao Poder Judiciário exercer o controle sobre os requisitos constitucionais de urgência e relevância da MP (ADI 293-MC).
- Adoção de medida provisória por governadores de estado: possível desde que prevista no texto da Constituição estadual, nos mesmos moldes da constituição federal (ADI-MC 812).

Mesa diretora

1. Eleição das Mesas das Casas Legislativas

191

- A vedação à recondução para o mesmo cargo na eleição imediatamente subsequente não é de reprodução obrigatória nas Constituições estaduais nem nas Leis Orgânicas dos Municípios (ADI-MC 1528).

2. As Mesas das Casas Legislativas em juízo

- O STF assegura capacidade jurídica às Casas Legislativas para a defesa de suas prerrogativas e competências usurpadas ou violadas por outro Poder (MS 22990).
- A Mesa da Casa Legislativa não é parte legítima para integrar o pólo passivo de ação judicial que impugne atos de Comissão Parlamentar de Inquérito criada em seu âmbito (MS 23971-MC).



- O Presidente da Casa Legislativa não possui legitimidade passiva ad causam para integrar lide e responder judicialmente por atos referentes à perda de mandato de parlamentar quando a matéria ainda estiver sob a apreciação da Comissão de Constituição e Justiça da Casa mencionada (MS 21920).
- Legitimidade da Mesa do Senado Federal para propor ação direta de inconstitucionalidade de lei estadual (Adi 3626).
- não é admissível mandado de segurança de parlamentar contra ato normativa da Mesa de Casa Legislativa (lei em tese) (MS 26 116).
- deve haver pertinência temática –relação com a área de atuação institucional– na ação direta de inconstitucionalidade proposta pelas Mesas das Assembléias Legislativas (ADI-MC-AgR 1507).

Comissões

- Comissões das Casas Legislativas e princípio da «reserva de Plenário» (Adi-MC 652).
- Comissões das Casas Legislativas e proporcionalidade: sindicabilidade pelo Poder Judiciário: as Casas Legislativas devem observar a proporcionalidade partidária na composição de suas comissões (SS 489 AgR).
- Composição de Comissões. Proporcionalidade e parlamentares sem partido político. Matéria interna *corporis* (SS 2651).
- Comissões das Casas Legislativas e a fiscalização do Poder Executivo: somente a Casa Legislativa e suas Comissões possuem a prerrogativa de fiscalizar a ação administrativa do Poder Executivo (Adi 3046).



1. Criação, instalação e composição da CPI

- Matéria *interna corporis*: falta de indicação de limites das despesas a serem realizadas pela CPI (MS 22494).
- Fato determinado: limites: as CPIs devem cingir as investigações ao fato determinado que ensejou sua criação (HC 71039).
- Restrição regimental à instalação de CPI: insindicabilidade judicial (ADI 1635).
- Dispositivos regimentais da Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo que impõem a aprovação do requerimento de instituição de CPI pela maioria do Plenário, ampliam os requisitos previstos na Constituição Federal –requerimento assinado por um terço dos parlamentares, fato determinado e prazo certo de funcionamento– e são, portanto, inconstitucionais (ADI 3619).
- Exercício de direito da minoria e indicação de membros da CPI

2. Prazo de funcionamento de CPIs

- O prazo limite é o da legislatura em que instalada a CPI (HC 71193).

3. Prerrogativas e limitações das CPIs

- Poder investigatório da CPI não é absoluto nem ilimitado – o STF estabeleceu as balizas (HC 71039).
- Independência da CPI na condução de seus trabalhos (HC 88826).



- Intimação de índio para depor em CPI: vedação (HC 80240).
- Prerrogativas de CPI de Assembléia Legislativa e da Câmara Distrital do DF: as mesmas das CPIs instituídas no âmbito do Congresso Nacional (ACO 730).

4. Devido processo legal e ampla defesa no âmbito da CPI

- Direito à assistência por Advogado e direito ao silêncio (HC 86232).
- É assegurado ao Advogado o pleno exercício de suas prerrogativas profissionais estatuídas em lei em defesa de seu constituinte (MS 23576).
- Relatório parcial de CPI e devido processo legal: a CPI não é o órgão estatal competente para decidir sobre o processo de perda de mandato parlamentar (MS 25993).

5. Princípio do contraditório e CPI

- A natureza do inquérito parlamentar dispensa o contraditório como requisito de validade do procedimento investigatório (MS 25508).

6. Vedação constitucional a tratamento degradante no âmbito das CPIs

- A Constituição Federal veda a submissão de testemunha, acusado ou investigado a tratamento degradante, humilhante ou desrespeitoso no âmbito das CPIs (MS 25617).

7. Princípio da publicidade e o trabalho das CPIs

- Acesso dos órgãos de imprensa às reuniões da CPI-STF entende, ainda, não caber ao Poder Judiciário substituir o Poder Legislativo na



formação da convicção sobre a necessidade de reserva de determinada reunião ou sessão a ser realizada no exercício das competências deste último (MS 25832).

- Direito às informações produzidas na CPI (MS 23674).
- CPI e elaboração de relatórios parciais: constitucionalidade (MS 25717-MC).

8. Deliberação de CPI e o princípio da colegialidade

- Respeito ao princípio da colegialidade é requisito necessário para assegurar a validade e a legitimidade de suas decisões (MS 23669).

9. Quebra de sigilo

- Requisitos para a quebra do sigilo: a) motivação, b) pertinência temática, c) absoluta necessidade das informações, d) limitação do período de investigação (MS 25812-MC).
- Quebra de sigilo e decisão fundamentada (MS 23480).
- Transferência de sigilo entre órgãos do Poder Legislativo: exige a adequada fundamentação e, no caso das CPIs, a pertinência com respeito ao fato determinado (MS 25618).
- Convocação de Juiz para depor em CPI e quebra de sigilo: caracteriza indevida ingerência de um Poder sobre o outro (HC 80089).
- Transferência de sigilos dos inquéritos em tramitação no STF para a CPI: possível desde que o sigilo seja resguardado no âmbito da CPI e



que o acesso dos membros da Comissão somente se dê aos documentos constantes dos autos cujas diligências já tenham sido encerradas (Inq 2314).

10. CPI e quorum para deliberação

- A exigência de observância do quorum –maioria absoluta– nas decisões da CPI, é formalidade essencial (MS 25005).

11. A CPI em juízo

- Mesa da casa legislativa e ilegitimidade para integrar um dos pólos da relação judicial referente a atos de Comissão Parlamentar de Inquérito (MS 23971).
- Ilegitimidade dos integrantes de CPI para recorrer de decisão concessiva de habeas corpus a investigado (HC 86232).

12. Encerramento dos trabalhos da CPI

- Encerramento dos trabalhos de CPI e prejudicialidade de ações judiciais em face de seus atos (MS 23466).
- CPI e transferência dos sigilos após seu encerramento: é indevida (MS 25342).
- Documentos encaminhados por CPI e investigação desenvolvida pelo Ministério Público: não há constrangimento ilegal na investigação desenvolvida pelo Ministério Público com base em documentos encaminhados por CPI (HC 89398).



1. Imunidade e competência legislativa

- O Estado-membro não tem competência para criar regras de imunidade para vereadores. As garantias dos membros do Congresso Nacional não se comunicam aos vereadores (ADI 371).

2. Imunidade parlamentar formal

- Aplicabilidade imediata da nova sistemática das imunidades formais (Inq-QO 1566).
- Alteração constitucional do regime de imunidade parlamentar não tem eficácia retroativa (AP-AgR 361).

3. Imunidade parlamentar material

- Abrangência do conceito de imunidade material
 1. A imunidade material abrange apenas as opiniões, palavras e votos proferidos em decorrência do exercício do mandato parlamentar;
 2. Nos pronunciamentos feitos no interior do Parlamento, não cabe indagar sobre a conexão com o mandato; mesmo que a manifestação do parlamentar «Extravase os limites da Casa Legislativa» e sejam disseminadas pela mídia, Não está afastada a incidência da imunidade material;
 3. A inviolabilidade material não se limita aos muros do Parlamento, devendo, nas hipóteses de pronunciamentos externos, ser



manifestação do exercício do múnus parlamentar; há que se perquirir sobre a conexão com o mandato;

4. As manifestações feitas fora do exercício estrito do mandato, mas em consequência desse, também são abrangidas pela imunidade material;
5. Há imunidade material quando as manifestações guardam nexos com o exercício de função parlamentar, como no caso da defesa do programa político do Governo estadual do partido de Senador da República;
6. O conceito de imunidade material abrange a manifestação contida em voto proferido em CPI e divulgado posteriormente;
7. Não são considerados crimes contra a honra as ofensas irrogadas por parlamentar integrante de CPI referente ao trabalho de investigação realizado pela Comissão;
8. A imunidade material abarca a dimensão civil, vale dizer, o parlamentar não pode ser condenado a indenizar civilmente supostos danos gerados por manifestações –opiniões, palavras e votos– decorrentes do exercício da função parlamentar;
9. A imunidade material não se estende ao congressista, na condição de candidato, que esteja em campanha eleitoral para cargo eletivo;
10. Restrição de imunidade material dos vereadores –por opiniões, palavras e votos referentes ao exercício parlamentar– aos limites do Município;



11. As informações prestadas em Adin contendo expressões injuriosas não estão abrangidas pelo conceito de imunidade material.

- Imunidade e defesa das prerrogativas do Poder Legislativo: imunidade material não é privilégio pessoal do parlamentar e sim defesa de suas prerrogativas e garantia da independência do Poder Legislativo (RE 210917).
- Imunidade parlamentar é irrenunciável (Inq 510).
- Imunidade parlamentar e declarações de parlamentar licenciado: a imunidade material alcança, em casos excepcionais, as declarações de parlamentar, ainda que licenciado, desde que guardem conexão com o exercício do mandato (Inq-QO 503).

4. Prerrogativas dos parlamentares e das Casas Legislativas

199

- Legitimidade do parlamentar e devido processo legislativo: o parlamentar possui legitimidade ativa ad causam para impugnar judicialmente atos que ofendam o devido processo legislativo. Essa legitimidade, contudo, deixa de existir se a proposição converter-se em lei ou em emenda constitucional, na medida em que o mandado de segurança impetrado por parlamentar não é sucedâneo das ações que promovem o controle concentrado de constitucionalidade (MS 22487).
- Impugnação de proposta de emenda à Constituição em face do Preâmbulo da Constituição Federal: impossibilidade, pois este não possui caráter normativo (MS 24645).
- Controle preventivo de constitucionalidade das normas: inadmissibilidade. Exceção no caso de proposta de emenda à Constituição tendente a abolir cláusulas pétreas (MS 24138).



- Prerrogativa do parlamentar versus prerrogativa do Congresso Nacional: As Casas Legislativas têm capacidade jurídica para a defesa de suas prerrogativas e competências usurpadas ou violadas por outro Poder. Tal legitimidade não pode ser exercida individualmente por integrantes das Casas Legislativas (MS 22990).
- Parlamentar e investigação do Poder Executivo: o parlamentar, individualmente, não tem legitimidade para requerer informações ao Tribunal de Contas da União, sobre declaração de renda de Ministro de Estado. Somente a Casa Legislativa e suas Comissões possuem tal prerrogativa (ADI 3046).

5. Prerrogativa de foro dos parlamentares

- Não havendo co-autoria o processo pode ser desmembrado entre pessoas que possuem privilégio de foro e outras que não possuam esse privilégio (Inq 2245).
- Diplomação no cargo de deputado federal no curso de processo penal: deslocamento de competência para o STF (Inq-QO 571).
- Infrações penais comuns e prerrogativa de foro dos parlamentares: compete ao Supremo Tribunal Federal processar e julgar Deputados Federais e Senadores nas infrações penais comuns. No entanto, o STF não é competente para prosseguir no julgamento de infrações penais comuns em face de parlamentar que perdeu seu mandato (Inq 2233).
- Habeas corpus contra ameaça imputada a Senador e a Deputado Federal: competência do STF (HC 71193).
- Crime eleitoral e prerrogativa de foro dos deputados federais e senadores: somente o STF tem competência, no âmbito do Poder Judiciário.



rio, para a adoção de medidas investigatórias em face de congressistas –entre as quais a quebra de sigilo bancário– por suspeita de cometimento de crime comum, gênero do qual o crime eleitoral é espécie (Rcl 511).

- Prisão de parlamentar: é prerrogativa do parlamentar não ser preso, salvo em flagrante de crime inafiançável. No entanto, essa regra constitucional pode ser mitigada em face de circunstâncias especiais (HC 89417).
- Incompetência do STF para apreciar matérias de natureza civil em face de parlamentares: os parlamentares não possuem prerrogativa de foro em questões de natureza civil (Pet 2973).
- Parlamentar e improbidade administrativa: o STF não possui competência para processar parlamentar federal por improbidade administrativa (Pet 3468).

6. Perda do mandato parlamentar

- Competência para declarar a perda do mandato após a diplomação: Presidente da respectiva Casa Legislativa (MS 20916).
- Ampla defesa no processo de perda de mandato: sindicável pelo STF. Possível a determinação judicial para que se assegure o direito à ampla defesa e ao devido processo legal.
- Perda do mandato: ausência pessoal e cerceamento de defesa: não constitui cerceamento de defesa a manutenção de processo de perda de mandato de parlamentar licenciado para tratamento de saúde, eis que a legislação específica prevê a possibilidade de defesa por Advogado (MS 25917).



- Decoro parlamentar e exercício de cargos no Poder Executivo: parlamentar licenciado para o exercício de cargo de Ministro de Estado continua investido da condição de parlamentar e, portanto, continua sujeito a violar o decoro parlamentar (MS 25579).
- Infidelidade partidária não é causa de perda do mandato (MS 23405).
- Condenação criminal transitada em julgado e perda do mandato eletivo: da suspensão dos direitos políticos –efeito da condenação criminal transitada em julgado– decorre a perda do mandato eletivo do Deputado Federal ou do Senador, se nesse sentido se manifestar a maioria absoluta da respectiva Casa Legislativa, consoante o disposto no § 2.º do art. 55 da CF (RMS-AgR 22470).
- Perda do mandato e contemporaneidade entre fato típico e a atual legislatura: é competência da Casa Legislativa, na legislatura em curso, deliberar sobre a perda de mandato do congressista por ato considerado incompatível com o decoro parlamentar, ainda que praticado em legislatura anterior, em razão do princípio da unidade da legislatura (MS 23388).
- Perda de mandato e voto secreto: aplicam-se aos Estados-Membros as regras previstas na Constituição Federal no que concerne à perda do mandato, incluindo-se a deliberação por voto secreto do Plenário da Casa Legislativa respectiva, em obediência ao princípio da simetria (ADI 2461).
- Perda do mandato e pauta trancada: é possível a deliberação referente à perda de mandato pelo Plenário da Casa Legislativa (MS 25441).



- Perda do mandato e concomitância entre a reunião do Conselho de Ética e a Ordem do Dia da Sessão do Plenário: a deliberação do Conselho de Ética pela perda do mandato prevalece, ainda que tenha ocorrido após o início da Ordem do Dia da Sessão do Plenário (MS 25441).
- Renúncia e prejudicialidade do procedimento para declarar a perda do mandato: a renúncia ao mandato parlamentar torna prejudicado o mandado de segurança que pleiteava a instauração do procedimento para declarar a perda do mandato parlamentar (MS 24458).
- Pedido de aposentadoria de parlamentar e suspensão da representação que pleiteia a perda do mandato: a suspensão da análise do pedido de aposentadoria por invalidez, enquanto não concluída a análise da representação por quebra de decoro, não viola direito subjetivo do parlamentar (MS 25958).

7. Suplentes

- As restrições constitucionais referentes ao exercício do mandato dos parlamentares não se estendem ao suplente enquanto permanecer nessa condição (MS 21266).
- Suplente e troca de partido: o suplente que houver trocado de partido não perde o direito a exercer o mandato (MS 20916).
- Suplentes e inelegibilidade: não se estende aos suplentes a regra que excetua a inelegibilidade de parentes no território de «jurisdição» do titular, em caso de candidatura à reeleição para o mesmo cargo de quem já ocupe mandato eletivo, consoante parte final do § 7.º do art. 14 da CF (RE 409459).



1. Conceito

- Definição de crime de responsabilidade – competência da União (ADI 1901).
- Crime de responsabilidade submete-se ao princípio da reserva legal (ADI-MC 1628).

2. Crime de responsabilidade do Presidente da República

- Balizas do processo de impeachment no Brasil e o devido processo legal: compete ao Senado Federal processar e julgar o Presidente da República depois de autorizada por 2/3 dos membros da Câmara dos Deputados a instauração do processo. A Câmara dos Deputados examina a admissibilidade da acusação. No Brasil, os atos embasadores do processo de impeachment hão de estar tipificados como crime de responsabilidade. O devido processo legal aplicado ao processo de impeachment está descrito na Lei n.º 1.079, de 1950, em grande parte recepcionada pela CF de 1988 (MS 21564).
- Juízo de admissibilidade prévio exercido pelo Presidente da Câmara dos Deputados (MS 23885).
- Controle jurisdicional do processo de impeachment: é passível de controle jurisdicional o cumprimento das regras atinentes ao processo de *impeachment* em face de eventual lesão a direitos das partes (MS 20941).
- Devido processo legal e impedimento de Senadores: estão fixadas na Lei que disciplina o crime de responsabilidade e não no Código de Processo Penal (MS 21623).



3. Imunidade processual penal do Presidente da República

- O Presidente da República possui, durante a vigência do seu mandato, imunidade processual penal, por atos estranhos ao seu exercício, sejam infrações penais anteriores ao início do mandato, sejam aquelas ocorridas ao longo do mandato presidencial. Em face de seu caráter excepcional, tal regra não admite interpretação extensiva, nesse sentido, é inaplicável a situações jurídicas de natureza extra-penal (responsabilidade civil, político-administrativa e tributária) (Inq-QO 672).

4. Crime de responsabilidade de Ministro de Estado

- O STF entende que o crime de responsabilidade tem natureza penal. Nesse sentido, quem possui legitimidade ativa ad causam para processar Ministro de Estado pro crime de responsabilidade autônomo perante o STF é o Ministério Público Federal (Pet 1656-MC).

205

5. Crime comum de Ministro de Estado

- Não são considerados Ministros de Estado, para fins de estabelecimento da competência penal originária do STF, os titulares de cargo de natureza especial da estrutura da Presidência da República, equiparados por lei, ao cargo de Ministro de Estado. Entretanto, o STF entendeu compatível com o ordenamento constitucional a caracterização do Presidente do Banco Central como Ministro de Estado (Pet-AgR 1199).

6. Crime de responsabilidade de Ministro de Tribunal Superior

- Os Tribunais Superiores são competentes para processar e julgar mandado de segurança contra seus próprios atos. Não há lei que defi-



na crimes de responsabilidade de Ministros de Tribunais Superiores (MS 22313).

7. Crime de responsabilidade de Governador de Estado

- Não se aplicam ao Governador de Estado, as regras contidas nos §§ 3.º e 4.º do art. 86 da CF referentes à imunidade à prisão cautelar, que são prerrogativas do Presidente da República, tendo em vista serem cláusulas exorbitantes e derogatórias do princípio republicano (adi 978).

8. Crime de responsabilidade de Presidente de Assembléia Legislativa

- Risco de lesão à ordem pública consistente no afastamento liminar de Presidente da Assembléia Legislativa, por decisão da Justiça Estadual de 1.ª instância fundada na interpretação de que o conceito de agente público contido no parágrafo único do art. 20 da Lei n.º 8429, de 1992, abrange o agente político detentor de mandato eletivo (SL 85).

Fonte: Vieira Junior, Ronaldo Araújo, «O Supremo Tribunal Federal e o controle jurisdicional da atuação do Poder Legislativo: Visão Panorâmica e Comentada da Jurisprudência Constitucional». Senado Federal, Secretaria Geral da Mesa, 2007, 2007.



I.

EL SISTEMA DE RELACIONES ENTRE LEGISLATIVO Y EJECUTIVO

1. Describa brevemente el sistema de relaciones (control parlamentario, responsabilidad política, orientación política, intervención conjunta en materia legislativa, etc.) entre los poderes legislativo y ejecutivo diseñado en la Constitución.

Conforme al artículo 24 de la Constitución, el gobierno y la administración del Estado corresponden al Presidente de la República quien es Jefe de Estado y Jefe de Gobierno. Para concretar dichas atribuciones genéricas, la misma Constitución confía al Presidente de la República un conjunto de atribuciones específicas en materia administrativa, internacional, judicial, militar, económica y legislativa, tal y como señala el artículo 32 de la Carta Fundamental.

Desde este último punto de vista, el Presidente de la República tiene un rol colegislador que se manifiesta en las siguientes atribuciones:

1. En primer lugar, concurre a la formación de las leyes a través de las siguientes vías: a) puede iniciar proyectos de ley mediante mensajes. Incluso, tiene iniciativa exclusiva de ley en un importante conjunto de materias que se relacionan con el ámbito económico y social del país. En el caso de la Ley de Presupuestos, la iniciativa corresponde exclusivamente al Presidente de la República sin que el Congreso pueda aumentar o disminuir la estimación de los ingresos efectuada por el Jefe del Estado; b) puede presentar indicaciones a un proyecto



de ley, tal como pueden hacerlo los parlamentarios, siempre que versen sobre las ideas matrices o fundamentales del respectivo proyecto; c) puede participar en los debates parlamentarios a través de sus Ministros de Estado, quienes, en todo caso, tienen sólo derecho a voz; d) puede plantear urgencias para el despacho de un proyecto de ley determinado, en uno o todos sus trámites, obligando a la Cámara respectiva a pronunciarse dentro de un plazo de 30, 10 ó 3 días, según corresponda.; e) puede solicitar que los proyectos de su iniciativa que hayan sido rechazados en general en la Cámara de origen, pasen a ser discutidos por la otra Cámara, sin esperar el plazo de un año que se requiere en general para renovar los proyectos rechazados en primer trámite.

Asimismo, le corresponde sancionar y promulgar, mediante decreto supremo, los proyectos de ley aprobados por las Cámaras. Para los efectos de la sanción dispone de un plazo de treinta días y para la promulgación, el plazo es de diez días.

El Presidente de la República puede, también, vetar un proyecto de ley aprobado por las Cámaras obligando a éstas a una segunda deliberación que les permitirá vencer el veto si desechan todas o algunas de las observaciones planteadas por el Presidente insistiendo en el proyecto aprobado por ellas por los dos tercios de sus miembros presentes.

2. En segundo lugar, el Presidente de la República puede dictar decretos con fuerza de ley, previa delegación de facultades del Congreso Nacional, y sólo respecto de las materias incluidas expresamente en la convocatoria.
3. Finalmente, el Presidente está facultado para pedir que se cite a sesión a cualquiera de las ramas del Congreso Nacional indicando los motivos.



En materia de reforma constitucional, el Presidente de la República tiene la atribución de convocar a la ciudadanía a que se pronuncie en un plebiscito sobre aquellas cuestiones de un proyecto de reforma en que se manifiesten discrepancias entre el Presidente y el Congreso Nacional y que no puedan ser superadas a partir del veto.

2. ¿Cuáles son los principales mecanismos de control del poder legislativo sobre el poder ejecutivo? ¿Cuáles de esos mecanismos implican la demanda de responsabilidad política? Describa brevemente cada uno de ellos especificando las referencias normativas (constitucionales o legislativas) que detallan su regulación.

Cabe precisar, en primer término, que el principio de responsabilidad se inserta en la Constitución chilena a partir del principio del Estado de Derecho en su artículo 6.º que, luego de referirse a los principios de supremacía constitucional, de juridicidad y de vinculación directa de las normas constitucionales respecto de los titulares o integrantes de los órganos del Estado como de toda persona, institución o grupo, señala que «todo acto en contravención a este artículo es nulo y originará las responsabilidades y sanciones que la ley señale».

La responsabilidad política se hace efectiva a través de la acusación constitucional regulada en los artículo 52 n.º 2) y 53 n.º 1) de la Constitución y en los artículos 37 y siguientes de la Ley n.º 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional. La acusación constitucional puede dirigirse, entre otras autoridades, contra el Presidente de la República, por actos de su administración que hayan comprometido gravemente el honor o la seguridad de la Nación, o infringido abiertamente la Constitución o las leyes. Puede dirigirse también contra los Ministros de Estado por haber comprometido gravemente el honor o la seguridad de la Nación, por infringir la Constitución o las leyes o haber dejado éstas sin ejecución, y por los delitos de traición, concusión,



malversación de fondos públicos y soborno. Asimismo, puede deducirse acusación constitucional contra los intendentes, gobernadores y autoridades que ejerzan el gobierno en los territorios especiales por infracción a la Constitución y por los delitos de traición, sedición, malversación de fondos públicos y concusión.

La acusación constitucional se deduce ante la Cámara de Diputados por no menos de diez ni más de veinte de sus miembros. La Cámara declara la admisibilidad de la acusación en cuyo caso el acusado queda suspendido del ejercicio de sus funciones. Declarada la admisibilidad, la acusación constitucional, la acusación pasa al Senado quien, como jurado, debe pronunciarse sobre la culpabilidad de la autoridad acusada. En caso afirmativo, el acusado queda destituido de su cargo e imposibilitado de desempeñar cualquier función pública, sea o no de elección popular, por el término de cinco años. La declaración de culpabilidad es sin perjuicio de las responsabilidades civiles y penales del acusado, las que se persiguen a través de los tribunales ordinarios.

Sin perjuicio de lo señalado, la Cámara de Diputados ejerce privativamente, en Chile, la facultad de fiscalizar los actos del Gobierno, lo que puede traducirse en: a) La adopción de acuerdos u observaciones que se transmiten al Presidente de la República quien debe dar respuesta fundada, dentro de 30 días, a través del Ministro de Estado que corresponda, sin que, en todo caso, se afecte la permanencia de los Ministros en sus cargos; b) La citación de Ministros de Estado, a petición de a lo menos un tercio de los diputados en ejercicio, para responder preguntas en materias vinculadas a su cargo. No existe, en todo caso, la institución del voto de censura; y c) La creación de comisiones especiales investigadoras, a petición de a lo menos dos quintos de los diputados en ejercicio, con el objeto de reunir informaciones relativas a determinados actos del Gobierno (art. 52, n.º 1, de la Constitución).



Por expresa prohibición constitucional (art. 53, inciso final, de la Constitución), el Senado, sus comisiones y demás órganos, incluidos los comités parlamentarios, no podrán fiscalizar los actos del Gobierno, ni de las entidades que de él dependan, ni adoptar acuerdos que impliquen tal fiscalización.

El Senado, no obstante, sí está facultado para decidir la admisibilidad de acciones judiciales que cualquier persona pretenda iniciar en contra de algún Ministro de Estado con motivo de los perjuicios que pueda haber sufrido injustamente por acto de éste en el desempeño de su cargo (art. 53 n.º 2) de la Constitución).

Además, cabría señalar que al Congreso Nacional le corresponde aprobar o desechar los tratados internacionales que le presente el Presidente de la República antes de su ratificación pudiendo sugerir la formulación de reservas y declaraciones interpretativas, en la medida que ellas sean procedentes de acuerdo al propio tratado o a las normas generales del derecho internacional (artículo 54 n.º 1).

Por su parte, el Congreso Nacional presta su aprobación al Presidente de la República para la declaración de los estados de excepción de asamblea (en caso de guerra externa), de sitio (en caso de guerra interna o grave conmoción interior) y de catástrofe (en caso de calamidad pública) por un período superior a un año. En el caso del estado de emergencia, su prórroga más allá del plazo constitucional, requiere también acuerdo del Congreso Nacional (arts. 40, 41 y 42 de la Constitución).

Finalmente, ciertos nombramientos que efectúa el Presidente de la República requieren del acuerdo del Senado (Contralor General de la República, Fiscal Nacional, Ministros y Fiscales Judiciales de la Corte Suprema, Consejeros del Banco Central) (arts. 32 n.º 9, 78, 98 y 85 de la Constitución y Ley n.º 18.840, Orgánica Constitucional del Banco Central).



3. ¿Cuáles son los mecanismos de control del poder ejecutivo respecto del poder legislativo? Describa brevemente cada uno de ellos especificando las referencias normativas (constitucionales o legislativas) que detallan su regulación.

El control que ejerce el Poder Ejecutivo sobre el Legislativo se manifiesta básicamente en las atribuciones colegisladoras del Presidente de la República ya detalladas en la respuesta a la pregunta n.º 1. En especial, merece destacarse la posibilidad de que los Ministros de Estado asistan a las sesiones de las Cámaras del Congreso Nacional y tomen parte en sus debates, con derecho a voz pero no a voto. Asimismo, durante la votación, pueden rectificar los conceptos emitidos por los parlamentarios al fundamentar sus respectivos votos (art. 37 de la Constitución). El Presidente puede, también, plantear indicaciones a un proyecto de ley, aunque se haya originado en una moción parlamentaria con la sola limitación de que ellas deben versar sobre las ideas matrices o fundamentales del proyecto (art. 69 de la Constitución). La posibilidad de plantear urgencias a la tramitación de un proyecto de ley, por parte del Presidente de la República, también puede estimarse una forma de control del Ejecutivo sobre la actividad del Legislativo (art. 74 de la Constitución). En el mismo sentido, puede agregarse la facultad de que el Presidente de la República pueda reiniciar un proyecto de su iniciativa a través de la otra Cámara cuando ha sido rechazada la idea de legislar, sin que deba esperar el plazo de un año (art. 68 de la Constitución). Además, la facultad de vetar un proyecto de ley aprobado por las Cámaras del Congreso, obligándolas a una nueva deliberación (art. 73 de la Constitución) es también una forma de control del poder Ejecutivo sobre el Legislativo como la posibilidad que se confiere al Jefe del Estado para someter a plebiscito aquellos proyectos de reforma constitucional vetados por él y sobre los cuales las Cámaras del Congreso Nacional han insistido por un quórum de 2/3 de sus miembros en ejercicio (art. 128 de la Constitución).

Finalmente, puede considerarse que la facultad que se confiere al Presidente de la República para requerir al Tribunal Constitucional respecto de las



cuestiones de constitucionalidad de que pueda adolecer un proyecto de ley o de reforma constitucional, antes de su promulgación, es también una forma de contrapesar las atribuciones del Congreso Nacional en materia legislativa (art. 93, inciso primero, n.º 3.º de la Constitución).

4. **¿Cuáles son los mecanismos de resolución de los conflictos entre ambos poderes? ¿Existen mecanismos jurisdiccionales más allá de los mecanismos políticos? Realice una breve descripción de los mecanismos procesales de control por la jurisdicción constitucional de la actuación de los poderes legislativo y ejecutivo y de resolución de los conflictos entre ambos. ¿Existen mecanismos de resolución de conflictos que no se residencien en sede constitucional? En caso afirmativo detállelos.**

Los conflictos entre el poder ejecutivo y el legislativo son dirimidos por el Tribunal Constitucional, conforme a las siguientes competencias, consignadas en el artículo 93 de la Constitución:

- Resolver las cuestiones sobre constitucionalidad que se susciten durante la tramitación de los proyectos de ley o de reforma constitucional y de los tratados sometidos a la aprobación del Congreso, a requerimiento del Presidente de la República, de cualquiera de las Cámaras o de una cuarta parte de sus miembros en ejercicio.
- Ejercer el control de constitucionalidad de las leyes que interpreten algún precepto de la Constitución, de las leyes orgánicas constitucionales y de las normas de un tratado que versen sobre materias propias de estas últimas, antes de su promulgación.
- Resolver las cuestiones suscitadas a requerimiento del Senado o de la Cámara de Diputados sobre la constitucionalidad de la convocatoria a un plebiscito, determinada por el Presidente de la República.



- Resolver la cuestión promovida por cualquiera de las Cámaras o una cuarta parte de sus miembros en ejercicio, en caso de que el Presidente de la República no promulgue una ley cuando deba hacerlo o promulgue un texto diverso del que constitucionalmente corresponda.
- Declarar la inconstitucionalidad de movimientos o partidos políticos, como asimismo la responsabilidad de las personas que hubieran tenido participación en los hechos que motivaron la declaración de inconstitucionalidad; si la persona afectada fuere el Presidente de la República o el Presidente electo, mediante requerimiento formulado por la Cámara de Diputados o por la cuarta parte de sus miembros en ejercicio.
- Resolver sobre las inhabilidades, incompatibilidades y causales de cesación en el cargo de los parlamentarios, a requerimiento del Presidente de la República o de no menos de diez parlamentarios en ejercicio.
- Resolver, a requerimiento de cualquiera de las Cámaras o de una cuarta parte de los miembros en ejercicio, según sea el caso, la constitucionalidad de los decretos supremos, cualquiera sea el vicio invocado, incluyendo aquellos que fueren dictados en el ejercicio de la potestad reglamentaria autónoma del Presidente de la República cuando se refieran a materias que pudieran estar reservadas a la ley.

El procedimiento de las acciones recién mencionadas se encuentra regulado en la Ley n.º 17.977, Orgánica Constitucional del Tribunal Constitucional.

No existen otros mecanismos de solución de conflictos previstos en normas infraconstitucionales.



II.

JURISPRUDENCIA DE LOS TRIBUNALES, CORTES Y SALAS CONSTITUCIONALES

1. ¿Cuáles son los límites constitucionales generales definidos por la jurisprudencia constitucional respecto de la potestad legislativa del Parlamento?

El Tribunal Constitucional ha señalado que en la Constitución se establece que sólo son materia de ley las que taxativamente enumera en su artículo 63, lo cual cambió el sistema de dominio legal mínimo establecido por el artículo 44 de la Constitución de 1925, que contenía una enumeración ni estricta ni rígida, sino abierta, de quince materias que sólo en virtud de una ley podían ser reguladas, haciendo procedente la ley en cualquiera otra materia en que la Constitución no la hubiere reservado expresamente a otra autoridad, por el sistema de dominio legal máximo o de dominio reservado a la ley, en el que ésta debe contener solamente normas destinadas a resolver los problemas más importantes de la Nación, esto es, limitada sólo a las bases esenciales sobre el ordenamiento jurídico que establece, pero sin penetrar al ámbito exclusivo de la potestad reglamentaria propia del órgano Ejecutivo (STC 282, c. 18 y 19).

215

2. ¿Cuáles son los límites constitucionales generales definidos por la jurisprudencia constitucional respecto de la potestad normativa del Ejecutivo en el ámbito de las normas con rango de ley? ¿y respecto de las normas de rango reglamentario?

A. *Potestad legislativa*

Llamado a pronunciarse sobre el problema de los decretos con fuerza de ley que sobrepasan los límites establecidos por la ley delegatoria, el Tribunal Cons-



titucional entendió que si la Norma Fundamental exige que la ley delegatoria señale las materias precisas sobre las que recae la delegación, es porque esta delegación sólo autoriza al Presidente de la República para actuar dentro de los límites determinados en la autorización correspondiente y, al sobrepasarlos, es notorio que está contraviniendo la prohibición constitucional. Por otro lado, señala el Tribunal, es igualmente notorio que si en el decreto con fuerza de ley se sobrepasan los límites establecidos por el Poder Legislativo, no sólo se está invadiendo el campo de la reserva legal, sino que, además, se infringe el artículo 7.º de la Carta Fundamental, desde que ese acto jurídico ha sido expedido por el Presidente de la República fuera del ámbito de su competencia, lo que lo hace, también, inconstitucional (STC 392-393-394, c. 9).

Asimismo, el Tribunal ha confirmado la constitucionalidad de los decretos con fuerza de ley dictados con anterioridad a su reconocimiento constitucional (STC 1191, c. 20) y la posibilidad que los decretos con fuerza de ley sean objeto de una acción de inaplicabilidad por inconstitucionalidad (STC 1191, cc. 6, 10 y 11).

Por otro lado, se ha afirmado la imposibilidad de delegación de facultades legislativas: a) en el ámbito de materias que quedan comprendidas en la libertad de enseñanza (STC 423, c. 22); b) en asuntos sujetos al principio de reserva legal en materia penal (STC 1017, c. 12); c) para el establecimiento de tributos (STC 718, cc. 12, 13, 14 y 89; en el mismo sentido STC 759 y 773); d) sobre materias propias de ley orgánica constitucional (STC 192, c. 7); y e) para determinar el número de jueces que se desempeñarán en los tribunales (STC 336, c. 20).

B. Potestad reglamentaria

La posición predominante en los fallos del Tribunal Constitucional es que el rol central del reglamento es la ejecución de la ley. Ello implica que le



corresponde, por una parte, pormenorizar su contenido normativo, o sea, detallarlo o concretizarlo; y por la otra, desarrollar o complementar la ley para facilitar su ejecución o su aplicación a los casos concretos.

En ese sentido, se ha dicho que afirmar que una determinada materia está regida por el principio de legalidad no equivale necesariamente a excluir que la potestad reglamentaria de ejecución pueda, dentro de los márgenes constitucionales, normar esa misma materia (STC 480, cc. 13 a 19). La norma habilitante debe contener la normativa mínima que es propia de una ley que estatuye las bases esenciales de un ordenamiento jurídico, caso en el que será constitucional y no habrá obstáculo para que el reglamento la complete y desarrolle (STC 771, c. 11).

Tratándose del desarrollo del ejercicio de los derechos constitucionales en el ordenamiento jurídico, el Tribunal ha entendido que, si bien la intervención de la potestad reglamentaria subordinada de ejecución no está proscrita, su procedencia exige la concurrencia de ciertas condiciones. Las disposiciones legales que regulen el ejercicio de estos derechos deben reunir los requisitos de «determinación» y «especificidad». El primero exige que los derechos que puedan ser afectados se señalen, en forma concreta, en la norma legal; y el segundo requiere que la misma indique, de manera precisa, las medidas especiales que se puedan adoptar con tal finalidad. Por último, los derechos no podrán ser afectados en su esencia, ni imponerles condiciones, tributos o requisitos que impidan su libre ejercicio (STC 465, c. 25).

La jurisprudencia del Tribunal en este ámbito es amplia, habiendo sido tratados temas como la potestad sancionadora de la administración (STC 485 y 479), el derecho de propiedad (STC 370), la libertad ambulatoria (STC 325), el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación (STC 185), el principio de tipicidad (STC 244), la libertad de enseñanza (STC 423), la protección a la Salud (STC 1710), entre otros.



3. ¿Cuáles son los límites constitucionales definidos por la jurisprudencia constitucional respecto de la potestad presupuestaria?

La Constitución establece que el proyecto de ley de Presupuestos deberá ser presentado por el Presidente de la República al Congreso Nacional, y éste no podrá aumentar ni disminuir la estimación de los ingresos; solo podrá reducir los gastos contenidos en el proyecto, salvo los que estén establecidos por ley permanente. La estimación del rendimiento de los recursos corresponderá exclusivamente al Presidente y el Congreso no puede aprobar ningún nuevo gasto con cargo a los fondos de la Nación sin que se indiquen las fuentes de recursos correspondientes (artículo 67).

A este respecto, el Tribunal Constitucional ha dicho que la Ley de Presupuestos disminuye las atribuciones legislativas del Congreso y amplía las facultades colegisladoras del Presidente de la República. Conforme a una interpretación flexible, racional y lógica del principio de legalidad, el Presidente de la República está habilitado para efectuar, vía decreto, determinadas adecuaciones al Presupuesto Nacional y –aún más– se encuentra facultado por la Constitución y la ley para ordenar mayores gastos que los contemplados por la Ley de Presupuestos. Esto significa que el principio constitucional de legalidad del gasto público debe ser concebido en términos flexibles o relativos, o no rígidos o absolutos, porque es la propia Constitución la que habilita al legislador para obrar así, concretamente, en el artículo 32, n.º 22. (STC 254, c. 19 y 21; en el mismo sentido, STC 1867, c. 26).

En cuanto a los principios que informan la Ley de Presupuestos, el Tribunal ha dicho que los deberes de información que tiene el Ejecutivo con el Congreso respecto a la elaboración del presupuesto permiten afirmar que se ha configurado un nuevo principio regulador de éste. Además de los clásicos de legalidad (no se puede gastar sin autorización previa), equilibrio presupuestario (los gastos deben corresponder a los ingresos, sin que pueda haber



gastos desfinanciados), preponderancia del Ejecutivo (iniciativa exclusiva, reducidas potestades del Congreso, exclusividad en la ejecución), anualidad (presupuesto dura un año), unidad (un solo presupuesto para todo el sector público), universalidad (todos los ingresos y todos los gastos que efectúa el Estado se reflejan en el presupuesto; por excepción cabe el tributo de afectación) y especialidad (fecha de presentación y de despacho definidas, tramitación distinta al resto de las leyes, publicación en el Diario Oficial de sólo un resumen de ella, modificación vía potestad reglamentaria), existe ahora el de transparencia. Éste obliga al Ejecutivo a entregar cierta información de la ejecución presupuestaria al Congreso Nacional (STC 1867, c. 30).

Finalmente, respecto de la interpretación de la Ley de Presupuestos, el Tribunal entiende que debe hacerse según los principios que informan la hermenéutica constitucional, para que cumpla el Estado el objetivo básico que le asigna la Constitución, o sea, como lo señala su artículo 1.º, inciso tercero, estar al servicio de la persona humana y promover el bien común, creando las condiciones necesarias que permitan a todos y a cada uno de los integrantes de la comunidad nacional su mayor realización espiritual y material posible, con pleno respeto a los derechos y garantías que la Constitución reconoce (STC 254, c. 25).

4. Principales cuestiones planteadas en relación con el control parlamentario del Poder Ejecutivo. Detalle si existe jurisprudencia constitucional (y cual es su contenido básico) respecto de los mecanismos de control parlamentario en sentido estricto (*ad. ex. mociones de censura, votos de confianza, investidura parlamentaria, etc.*) y en sentido amplio (*ad. ex. preguntas, interpe-laciones, comisiones de investigación, etc.*)

Sobre la facultad que tiene la Cámara de Diputados para fiscalizar los actos del Gobierno, el Tribunal Constitucional ha señalado que toda norma



que regule peticiones de informes y antecedentes de los parlamentarios a los órganos de la Administración del Estado haciendo obligatoria su emisión deberá ceñirse a las formas y procedimiento contemplados en el art. 52, n.º 1, de la Constitución (STC 1602, c. 17 y 18).

En cuanto a los deberes de información del Ejecutivo al Congreso respecto a la Ley de Presupuestos, el Tribunal entiende que la información ha sido considerada por el Constituyente como un elemento indispensable para que el Congreso pueda cumplir su tarea. En la regulación de los deberes de información del Ejecutivo al Congreso, el legislador sigue la lógica de la Constitución, que consiste en diseñar instrumentos específicos para la Ley de Presupuestos. Así, estos deberes de información que el legislador diseña a propósito de la ejecución presupuestaria, son distintos y separados del resto de las obligaciones de información que regula nuestro sistema constitucional. Sin embargo, estos instrumentos tienen elementos comunes. Por una parte, los que se encuentran en la Constitución (artículos 37 y 52) fueron incorporados por la reforma constitucional del 2005; por la otra, todos tienen que ver con información que el Ejecutivo debe entregar al Congreso (STC 1867, c. 29).

Respecto de la competencia temporal de las Cámaras respecto del juicio político, el Tribunal ha señalado que la jurisdicción de la Cámara de Diputados y el Senado en materia de juicio político existe exclusivamente con respecto a hechos acaecidos con posterioridad a su entrada en funcionamiento el 11 de marzo de 1990 (STC 91, cc. 22 al 32).

Finalmente, se ha dicho que el derecho a defensa exige reconocer que quien es acusado constitucionalmente tiene derecho a defensa de un abogado tanto ante el Senado como ante la Cámara (STC 91, c. 3).



5. ¿Existen límites a la reelección del Poder Ejecutivo? ¿Se han planteado problemas constitucionales al respecto? Resuma, en su caso, la solución constitucional dada.

La Constitución dispone, en su artículo 25, inciso segundo, que «El Presidente de la República durará en el ejercicio de sus funciones por el término de cuatro años y no podrá ser reelegido para el período siguiente».

Hasta el momento, no se han planteado problemas constitucionales al respecto.

6. ¿Existen potestades de veto del Ejecutivo respecto de actuaciones del Legislativo? ¿Existe jurisprudencia constitucional respecto de estas potestades? Resuma, en su caso, la solución constitucional dada.

221

El artículo 73 de la Constitución Política dispone:

«Si el Presidente de la República desaprueba el proyecto, lo devolverá a la Cámara de su origen con las observaciones convenientes, dentro del término de treinta días.

En ningún caso se admitirán las observaciones que no tengan relación directa con las ideas matrices o fundamentales del proyecto, a menos que hubieran sido consideradas en el mensaje respectivo.

Si las dos Cámaras aprobaran las observaciones, el proyecto tendrá fuerza de ley y se devolverá al Presidente para su promulgación.

Si las dos Cámaras desecharen todas o algunas de las observaciones e insistieren por los dos tercios de sus miembros presentes en la totalidad o parte del proyecto aprobado por ellas, se devolverá al Presidente para su promulgación.»

Sobre la aprobación de veto presidencial respecto de ley orgánica constitucional, el Tribunal Constitucional ha afirmado que, toda vez que se ejerza el



veto presidencial respecto a una ley de ese rango, éste deberá aprobarse en ambas Cámaras por los cuatro séptimos de los parlamentarios en ejercicio a los que se refiere el inciso segundo del artículo 66 de nuestra Carta Fundamental. En caso de no hacerse, el respectivo veto adolecería de un vicio de inconstitucionalidad de forma (STC 265, cc. 8 y 9).

Respecto a los efectos del veto presidencial, el Tribunal entiende que según lo dispone el artículo 73 de la Constitución, pueden producirse tres situaciones: la primera, que la observación sea desechada por las Cámaras y éstas insistan en la totalidad o parte del proyecto aprobado por ellas, en cuyo caso se devolverá al Presidente de la República para su promulgación; la segunda, que ambas Cámaras desechen la observación presidencial, pero no logren reunir la mayoría necesaria para insistir en el texto aprobado por ambas ramas del Congreso Nacional, situación en la cual no habrá ley sobre la materia; y tercera, que las dos Cámaras aprueben el veto del Presidente, caso en el cual el proyecto tendrá fuerza de ley y se devolverá al Jefe de Estado para su promulgación (STC 208, c. 8).



I.

EL SISTEMA DE RELACIONES ENTRE LEGISLATIVO Y EJECUTIVO

1. Describa brevemente el sistema de relaciones (control parlamentario, responsabilidad política, orientación política, intervención conjunta en materia legislativa, etc.) entre los poderes legislativo y ejecutivo diseñado en la Constitución.

1.1. En Colombia existe un sistema presidencial de gobierno, lo cual implica que se da la elección popular directa y por periodos fijos, tanto del Congreso de la República (Órgano legislativo) como del Presidente de la República (Cabeza del ejecutivo), sin que exista un control político del Congreso sobre el Presidente, sin perjuicio de los instrumentos puntuales de control que operan sobre algunos funcionarios del gobierno a los que se aludirá en el siguiente punto.

1.2. Como se detallará más adelante, el Gobierno tiene iniciativa legislativa, en algunos casos privativa –como en materia tributaria–, y participa en los debates del Congreso a través de los Ministros y Jefes de Departamento Administrativo (C. P. arts. 154 y 208). Puede, así mismo, incidir en la agenda legislativa a través de la moción de urgencia (C. P. art. 163).

1.3. El Congreso se reúne por derecho propio, pero, en los periodos de receso, puede ser convocado por el Gobierno a sesiones extraordinarias (C. P. art. 138).

1.4. El Presidente sanciona las leyes y puede objetarlas por razones de inconveniencia o de inconstitucionalidad, en este último caso, ante la insistencia del Congreso, decide la Corte Constitucional (C. P. art. 165, 166 y 167).



1.5. Con carácter excepcional y transitorio, la Constitución le reconoce al Presidente de la República atribuciones legislativas, es decir, facultades para expedir normas con fuerza material de ley. Esto tiene lugar en los casos de: (i) las facultades extraordinarias otorgada por el Congreso (C. P. art. 150-10), (ii) la declaratoria de los estados de excepción (C. P. art. 212 a 215); y el decreto del Plan Nacional de Inversiones, cuando dicho plan no es expedido por el Congreso (C. P. art. 341).

1.6. El Congreso puede ejercer ciertas modalidades de control político sobre el gobierno, mediante citaciones a los Ministros, Jefes de Departamento Administrativo y Superintendentes, la aprobación de mociones de censura que afectan individualmente a dichos funcionarios, o la citación de funcionarios del gobierno para que rindan informes (C. P. art. 135).

1.7. El Congreso también ejerce un control de responsabilidad sobre el Presidente de la República, por causas constitucionales, asociadas a comportamientos con repercusiones penales o disciplinarias (C. P. arts. 174 y 1783).

1.8. Igualmente, el Presidente podrá solicitar el trámite de urgencia para cualquier proyecto de ley, teniendo prelación en el orden del día y posibilitándose la discusión conjunta en las comisiones del Congreso.

2. ¿Cuáles son los principales mecanismos de control del poder legislativo sobre el poder ejecutivo? ¿Cuáles de esos mecanismos implican la demanda de responsabilidad política? Describa brevemente cada uno de ellos especificando las referencias normativas (constitucionales o legislativas) que detallan su regulación.

2.1. El Congreso puede solicitar al Gobierno los informes que necesite (C. P. art. 135).



2.2. El Congreso puede determinar la celebración de sesiones reservadas para el trámite de las preguntas orales que formulen los congresistas a los ministros (C. P. art. 135).

2.3. El Congreso puede citar y requerir a los Ministros, Superintendentes y Directores de Departamentos Administrativos para que concurran a las sesiones con el objeto de que respondan los cuestionarios que previamente se les hayan presentado por escrito (C. P. art. 135).

2.4. El Congreso puede proponer moción de censura respecto de los Ministros, Superintendentes y Directores de Departamentos Administrativos por asuntos relacionados con funciones propias del cargo, o por desatención a los requerimientos y citaciones del Congreso de la República (C. P. art. 135).

2.5. El Congreso puede emplazar a toda persona natural o jurídica, incluidos funcionarios del gobierno, para que en sesión especial rinda declaraciones orales o escritas, que podrán exigirse bajo juramento, sobre hechos relacionados directamente con las indagaciones que la comisión adelante (C. P. art. 137).

2.6. Al Congreso le corresponde adelantar el juicio de responsabilidad por causas constitucionales contra el Presidente de la República (C. P. arts. 174, 175 y 178).

2.7. Corresponde al Congreso ejercer determinadas actividades de control en relación con los estados de excepción, entre ellas, la atribución del Senado de autorizar al Presidente de la República la declaratoria de Guerra, la de autorizar una segunda prorroga del Estado de Conmoción Interior. Así mismo, se dispone en la Constitución que el Presidente de la República y los ministros serán responsables cuando declaren alguno de los estados de excepción sin haberse presentado las circunstancias que de acuerdo con la Consti-



tución pueden dar lugar a los mismos, y lo serán también por cualquier abuso cometido en el ejercicio de las facultades que la Constitución otorga al Gobierno durante tales estados.

2.8 De las anteriores atribuciones del Congreso, solo las correspondientes a los numerales 2.4 y 2.7 tienen impacto desde la perspectiva de la responsabilidad política. En el primer caso, la responsabilidad recae únicamente sobre el funcionario que sea objeto de la moción de censura, el cual, de prosperar ésta, quedará de inmediato separado del cargo, debiendo ser reemplazado por el Presidente de la República. En el segundo caso, el Presidente de la República podría ser sujeto de un juicio de responsabilidad en el Congreso si declara alguno de los estados de excepción sin que se hayan dado los presupuestos constitucionales para ello, o si incurre en abuso en el ejercicio de sus facultades durante tales estados.

3. ¿Cuáles son los mecanismos de control del poder ejecutivo respecto del poder legislativo? Describa brevemente cada uno de ellos especificando las referencias normativas (constitucionales o legislativas) que detallan su regulación.

3.1. Al Presidente de la República le corresponde sancionar y promulgar las leyes y tiene la posibilidad de objetar los proyectos de ley aprobados por el Congreso, por razones de inconveniencia o inconstitucionalidad (C. P. arts. 165 a 168).

3.2. Como mecanismo de control del ejecutivo respecto del legislativo también puede mencionarse el mensaje de urgencia, en la medida en que le permite al gobierno incidir sobre la agenda legislativa. De este modo, el Presidente de la República puede solicitar trámite de urgencia para cualquier proyecto de ley, evento en el cual la respectiva cámara deberá decidir sobre el mismo dentro de un plazo de treinta días. Si el Presidente insistiere en la



urgencia, el proyecto tendrá prelación en el orden del día excluyendo la consideración de cualquier otro asunto, hasta tanto la respectiva cámara o comisión decida sobre él (C. P. art. 163).

3.3. El gobierno también tiene incidencia sobre la agenda legislativa, cuando presenta proyectos de ley aprobatorios de tratados sobre derechos humanos, en la medida en que la Constitución contempla que el Congreso dará prioridad al trámite de tales proyectos (C. P. art. 164).

3.4. De igual manera, como ya se mencionó, el Gobierno tiene iniciativa legislativa general y privativa frente a ciertos temas. En este último caso, en relación con los temas de ley de iniciativa privativa del Gobierno, el Congreso, por derecho propio, no podrá ejercer su función constitucional de expedir leyes (C. P. art. 154).

3.5. Frente al Plan Nacional de Desarrollo, que elabora el Gobierno dentro de los 6 meses siguientes a la iniciación de cada periodo presidencial, y que debe ser aprobado mediante ley, podría considerarse que opera igualmente un mecanismo de control del poder ejecutivo respecto del poder legislativo, en cuanto la Constitución prevé que si el Congreso no lo aprueba en un término de tres meses después de presentado, el Gobierno podrá ponerlo en vigencia mediante decreto con fuerza de ley (C. P. art. 341).

3.6. Recientemente, mediante la promulgación del Acto Legislativo 03 de 2011, declarado exequible por la Corte Constitucional en Sentencia C-288 de 2012, la Constitución Política fue reformada para introducir un principio de sostenibilidad fiscal (C. P. arts. 334, 339 y 346), de acuerdo con el cual «[l]a sostenibilidad fiscal debe orientar a las Ramas y Órganos del Poder Público, dentro de sus competencias, en un marco de colaboración armónica». Este principio, impondría limitaciones razonables al ejercicio de la



libertad legislativa, atándolo a la formulación de presupuestos, marcos fiscales y direccionamientos macroeconómicos, fundamentalmente en cabeza del ejecutivo.

4. ¿Cuáles son los mecanismos de resolución de los conflictos entre ambos poderes? ¿Existen mecanismos jurisdiccionales más allá de los mecanismos políticos? Realice una breve descripción de los mecanismos procesales de control por la jurisdicción constitucional de la actuación de los poderes legislativo y ejecutivo y de resolución de los conflictos entre ambos. ¿Existen mecanismos de resolución de conflictos que no se residencien en sede constitucional? En caso afirmativo detállelos.

4.1. En Colombia, no existen mecanismos de resolución de conflictos que no se residencien en sede constitucional.

4.2. En el evento de la citación a personas naturales o jurídicas, que puede extenderse a funcionarios de la Rama Ejecutiva, corresponde a la Corte Constitucional resolver sobre la excusa que presente el funcionario citado (C. P. art. 137).

4.3. En el caso en que un proyecto fuere objetado por inconstitucional, si las Cámaras insistieren, el proyecto pasará a la Corte Constitucional para que ella, dentro de los seis días siguientes decida sobre su exequibilidad. El fallo de la Corte obliga al Presidente a sancionar la ley. Si lo declara inexecutable, se archivaré el proyecto. Si la Corte considera que el proyecto es parcialmente inexecutable, así lo indicará a la Cámara en que tuvo su origen para que, oído el Ministro del ramo, rehaga e integre las disposiciones afectadas en términos concordantes con el dictamen de la Corte. Una vez cumplido este trámite, remitirá a la Corte el proyecto para fallo definitivo (C. P. art. 167).



II.

JURISPRUDENCIA DE LOS TRIBUNALES, CORTES Y SALAS CONSTITUCIONALES

1. ¿Cuáles son los límites constitucionales generales definidos por la jurisprudencia constitucional respecto de la potestad legislativa del Parlamento?

1.1. En virtud de la cláusula general de competencia consagrada en el artículo 150 de la Constitución Política, el Legislador, como representante del pueblo, dispone de una amplia libertad de configuración normativa de carácter general. Tal potestad le permite, a partir de consideraciones políticas, de conveniencia y de oportunidad, desarrollar la Constitución en los términos de su propia competencia.

1.2. No obstante, como lo ha reconocido reiteradamente la jurisprudencia constitucional, dicha libertad de configuración del legislador encuentra ciertos límites indiscutibles en la propia Constitución, la cual no le permite actuar arbitrariamente, sino de conformidad con los parámetros que ella misma establece. Es decir, se trata de una potestad suficientemente amplia, pero no por ello ilimitada, en el sentido de que le corresponde al Congreso, al expedir la ley, respetar los principios constitucionales y las normas superiores que describen y delimitan los rasgos fundamentales del Estado Social de Derecho.

1.3. Tal y como lo ha puesto de presente la propia jurisprudencia constitucional, además de que la libertad de configuración del legislador no es absoluta y tiene como medida los principios democráticos de la Constitución, aquella no se despliega con igual intensidad en todos los aspectos de la realidad jurídica. La Corte Constitucional ha expresado en su jurisprudencia, que cuando se trata de regular aspectos relacionados con la restricción de los derechos y garantías públicas, la libertad configurativa del legislador se desenvuelve den-



tro de límites más estrechos que cuando aquella se encamina a regular materias relacionadas con otros tópicos, como ocurre, por ejemplo, con el diseño de la política macroeconómica del Estado (Sentencia C-1176 de 2001).

1.4 Particularmente, con fundamento en lo previsto en el artículo 243 de la Carta Política, la jurisprudencia constitucional ha recordado que el Congreso de la República, en virtud del fenómeno de la cosa juzgada, no puede reproducir el contenido material de una norma sometida al control constitucional y retirada del ordenamiento jurídico, mientras subsistan en la Carta las disposiciones que sirvieron de fundamento para hacer la confrontación entre la norma ordinaria y la Constitución (Sentencias C-720 de 2007 y C-355 de 2009, entre otras).

2. ¿Cuáles son los límites constitucionales generales definidos por la jurisprudencia constitucional respecto de la potestad normativa del Ejecutivo en el ámbito de las normas con rango de ley? ¿y respecto de las normas de rango reglamentario?

2.1. Con carácter excepcional y transitorio, la Constitución Política de Colombia le reconoce al Presidente de la República atribuciones legislativas, es decir, facultades para expedir normas con fuerza material de ley. Esto tiene lugar en los casos de: (i) los decretos de ley o con fuerza de ley, expedidos por el Presidente con base en una ley de facultades extraordinarias otorgada por el Congreso (C. P. art. 150-10), (ii) los decretos legislativos, dictados con ocasión de la declaratoria de los estados de excepción (C. P. art. 212 a 215); y el decreto del Plan Nacional de Inversiones, cuando dicho plan no es expedido por el Congreso mediante ley en el plazo fijado por la propia Constitución (C. P. art. 341).

2.1.1. Tratándose de las facultades extraordinarias, el artículo 150 de la Constitución supeditó su reconocimiento a la observancia de las siguientes



condiciones: (i) la obligación de que la delegación legislativa sea solicitada expresamente por el Gobierno, impidiendo con ello que el Congreso pueda eludir sus responsabilidades al trasladar por iniciativa propia alguna de sus funciones al Presidente de la República; (ii) la exigencia de que las facultades sean aprobadas por la mayoría absoluta de los miembros de una y otra Cámara legislativa, haciendo más estricto el reconocimiento de competencias normativas al Ejecutivo al descartarse su aprobación por mayoría simple; (iii) la exclusión expresa de facultades para expedir códigos, leyes estatutarias, leyes orgánicas y leyes marco y para decretar impuestos, con lo cual se reserva para el Congreso la competencia de legislar en asuntos que por su naturaleza, importancia o complejidad, deben debatirse única y exclusivamente por los cuerpos de representación popular; y (iv) la competencia reconocida al Legislador para que en todo tiempo y por iniciativa propia, reforme y modifique los decretos leyes dictados por el Gobierno con base en las facultades extraordinarias, profundizándose con ello el principio democrático al permitirse que el órgano legislativo conserve la iniciativa en las materias delegables. De igual manera, la norma citada exige: (v) que la habilitación legislativa solamente pueda otorgarse «cuando la necesidad lo exija o las conveniencias públicas lo aconsejen»; (vi) que la misma se conceda con carácter temporal o «pro tēpore», haciendo este requisito más estricto al impedir que puedan concederse por un término mayor a seis (6) meses; y (vii) que las facultades conferidas sean precisas.

Orientada por los criterios de procedibilidad arriba señalados, a propósito de las demandas de inconstitucionalidad formuladas contra leyes habilitantes y decretos con fuerza de ley, la Corte Constitucional ha procedido a declarar contrarias a la Constitución aquellas facultades que han sido otorgadas sin el cumplimiento de los requisitos exigidos por la Carta e interpretados por la jurisprudencia y, *contrario sensu*, también ha mantenido vigentes en el ordenamiento jurídico las delegaciones legislativas temporales que se ajustan sin discusión a los parámetros exigidos.



2.1.2. Frente a los estados de excepción, la Carta Política los divide o separa en tres instituciones jurídicas claramente diferenciables: el Estado de Guerra Exterior (art. 212), el Estado de Conmoción Interior (art. 213) y el Estado de Emergencia (art. 215), para cuyo funcionamiento el Estatuto Superior adoptó una serie de criterios dirigidos a garantizar su carácter excepcional y transitorio, y a restringir las facultades del Gobierno a las estrictamente necesarias para atender, repeler y superar la crisis surgida. Con este propósito, se facultó al legislador para que, a través de una ley de naturaleza estatutaria (C. P art. 152), procediera a regular y fijar el ámbito de aplicación material de los Estados de Excepción, como en efecto lo hizo a través de la Ley 137 de 1994.

Ahora bien, el hecho de que los Estados de Excepción o de anormalidad institucional estén llamados a estructurarse dentro del marco de la Constitución Política, impone que, tanto el acto de declaratoria de alguno de ellos como las medidas legislativas que lo desarrollen, deban someterse a los presupuestos de procedibilidad y aplicación fijados por el ordenamiento jurídico, los cuales a su vez tienen que ser verificados por la Corte Constitucional, a quien se asigna la función de ejercer el control de constitucionalidad, en aras de asegurar que, con ocasión de la imposición de un régimen de excepción, no se desborden los poderes otorgados y se mantenga la racionalidad del orden instituido y el respeto por los derechos y garantías fundamentales consagrados en la Carta.

Conforme lo ha señalado la jurisprudencia de la Corte, a propósito del alcance fijado a las distintas disposiciones constitucionales y estatutarias que regulan los estados de excepción, el juicio de inconstitucionalidad sobre las medidas excepcionales opera por vía del control automático u oficioso, buscando determinar si efectivamente las mismas fueron expedidas con estricta sujeción a los mandatos constitucionales y estatutarios, o si, por el contrario, a través de la promulgación de los decretos legislativos, el titular



de tales competencias extraordinarias desbordó los límites y condiciones allí establecidos.

De acuerdo con la regulación referida, el control de constitucionalidad de los decretos legislativos que dicte el Gobierno durante los estados de excepción recae sobre los presupuestos formales y materiales que gobiernan el trámite de expedición y aplicación de las medidas legislativas. Así, en relación con los requisitos de forma que han sido impuestos, le corresponde a la Corte verificar: (i) si el decreto legislativo sometido al control de constitucionalidad lleva la firma del Presidente de la República y de todos los ministros del despacho; (ii) si fue expedido en desarrollo del decreto a través del cual se declaró el Estado de Conmoción Interior o de aquél que dispuso su prórroga en los términos del artículo 213 Superior; (iii) si se profirió dentro del término de vigencia del Estado de Conmoción Interior –incluyendo las posibles prórrogas–; (iv) y si el mismo aparece debidamente motivado, con el señalamiento de las razones o causas que condujeron a su expedición. En lo que toca con los requerimientos de orden sustancial o material, le compete al organismo de control establecer: (i) si existe una relación directa y específica entre las medidas adoptadas en el respectivo decreto y las causas de la perturbación o amenaza que justificaron la declaratoria del Estado de Conmoción Interior (juicio de conexidad); (ii) si cada una de las medidas adoptadas se encuentran directa y específicamente dirigidas a conjurar las causas de la perturbación y a evitar la extensión o prórroga de sus efectos (juicio de finalidad); (iii) si en los decretos legislativos se expresaron las razones que justifican las diferentes medidas y si éstas son necesarias para alcanzar los fines que motivaron la declaratoria del Estado de Conmoción Interior (juicio de necesidad); (iv) si las medidas adoptadas guardan proporción con la gravedad de los hechos que se pretenden superar (juicio de proporcionalidad); y finalmente, (v) en cuanto a través de las medidas se suspendan normas con fuerza de ley, si allí se expresaron las razones por las cuales dichas normas son incompatibles con el respectivo estado de excepción.



En relación con los estados de excepción, a partir de la Sentencia C-004 de 1992, la Corte Constitucional dejó en claro que el control constitucional en los estados de excepción, tanto formal como material, se extiende al decreto declaratorio del respectivo estado, tras considerar que la interpretación que recae sobre tales estados ha de ser restrictiva, y su declaratoria y aplicación han de estar sometidas a los más estrictos controles, precisamente porque aún bajo su vigencia impera el Estado Social de Derecho que consagra el artículo 1o. de la Constitución.

2.1.3. Tratándose del decreto del Plan Nacional de Inversiones, el mismo tiene el alcance de ley, y debe ser proferido por el Presidente de la República, cuando el Congreso no aprueba dicho plan dentro del periodo previsto en el artículo 341 de la Constitución Política, es decir, en un término de tres meses después de presentado por el Gobierno de turno. Bajo tales condiciones, el referido decreto comporta una medida supletoria al Plan Nacional de Desarrollo, siendo objeto de control constitucional posterior por vía de la acción pública de inconstitucionalidad.

En punto a la competencia del Presidente para expedir el decreto del Plan Nacional de Inversiones, la jurisprudencia ha precisado que la competencia para expedir el dicho plan radica en el Congreso de la República y, aunque el Presidente puede asumir esa atribución en ciertas circunstancias, éstas, por ser excepcionales, son de interpretación estricta y han de derivarse de modo específico e indubitable de autorizaciones constitucionales expresas. No caben respecto de las normas fundamentales que contemplan esa oportunidad presidencial la interpretación analógica ni la aplicación extensiva, ni es posible encadenar los acontecimientos que están cobijados en forma precisa por una determinada previsión constitucional con otros, ajenos a ellos, para ampliar la órbita del poder del Jefe del Estado en el campo de la legislación, que de suyo corresponde al Congreso y a aquél únicamente se le entrega a título precario, limitado y definido por los propios textos de la Carta Política.



Acorde con lo dicho, para la Corte, el Presidente invade el ámbito de competencia del Congreso siempre que asuma, por fuera de las prescripciones constitucionales, funciones privativas de aquél, prevaleciéndose de interpretaciones acomodaticias o de semejanzas concebidas con amplitud en relación con tales preceptos. La situación excepcional de la cual parte el artículo 341 de la Constitución, es muy específica: *«Si el Congreso no aprueba el Plan Nacional de Inversiones Públicas en un término de tres meses después de presentado, el Gobierno podrá ponerlo en vigencia mediante decreto con fuerza de ley»*, lo cual significa que la competencia legislativa del Gobierno queda limitada a ese único supuesto, no habiendo lugar a ejercerla, por ejemplo, cuando la ley que consagra el Plan Nacional de Desarrollo es expedida por el Congreso dentro del término constitucional y posteriormente es declarada inexecutable por el órgano de control constitucional (Sentencia C-1403 de 2000).

2.2. En cuanto a la potestad reglamentaria, se trata de una facultad permanente del Presidente de la República, consagrada en el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política, que se ejerce mediante la expedición de los decretos, resoluciones y órdenes necesarios para la cumplida ejecución de las leyes.

Cabe aclarar que el control de constitucionalidad sobre los decretos, resoluciones y órdenes expedidos por el Presidente de la República en ejercicio de la facultad reglamentaria, se encuentra en cabeza del Consejo de Estado, quien lo ejerce como un control residual por expresa disposición del numeral 2.º del artículo 236 de la Carta Política, el cual expresa que, son atribuciones del Consejo de Estado *«Conocer de las acciones de nulidad por inconstitucionalidad de los decretos dictados por el Gobierno Nacional, cuya competencia no corresponda a la Corte Constitucional»*. Y es residual, en el sentido de que el control constitucional sobre tales normas no fue asignado por la Carta Política a la Corte Constitucional (C. P. art. 241).



3. ¿Cuáles son los límites constitucionales definidos por la jurisprudencia constitucional respecto de la potestad presupuestaria?

3.1. De acuerdo con la Constitución Política, la potestad presupuestaria es compartida y concurrente, en cuanto de ella participan tanto la Rama Ejecutiva como la Legislativa. Así, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 346 y 349 de la Carta, corresponde al Gobierno elaborar el proyecto anual de presupuesto y presentarlo al Congreso de la República dentro de los diez primeros días de cada legislatura, y a este último expedirlo dentro de los tres primeros meses de cada legislatura.

3.2. El régimen del presupuesto esta directamente consagrado en la Constitución, la cual dispone, entre otras reglas: (i) que no se podrá percibir contribución o impuesto que no figure en el presupuesto de rentas, ni hacer erogación con cargo al Tesoro que no se halle incluida en el de gastos (art. 345 C. P.); (ii) que el 10 presupuesto debe corresponder al Plan Nacional de Desarrollo (art. 346 C. P.); (iii) que en la ley de apropiaciones no se puede incluir partida alguna que no corresponda a un crédito judicialmente reconocido, a un gasto decretado conforme a ley anterior, a uno propuesto por el Gobierno para atender el funcionamiento de las ramas del poder público, al servicio de la deuda, o a dar cumplimiento al Plan Nacional de Desarrollo (art. 346 C. P.); (iv) que el proyecto de ley de apropiaciones deberá contener la totalidad de los gastos que el Estado pretenda realizar durante la vigencia fiscal respectiva, y que si los ingresos legalmente autorizados no fueren suficientes para atender los gastos proyectados, el Gobierno deberá proponer, en forma separada, ante las comisiones encargadas de estudiar el proyecto de presupuesto, la creación de nuevas rentas o la modificación de las existentes para financiar el monto de gastos contemplados (art. 347 C. P.); (v) que el Congreso no podrá aumentar ninguna de las partidas del presupuesto de gastos propuestas por el Gobierno ni incluir una nueva, sino con la aceptación escrita del ministro del ramo (art. 351 C. P.); (vi) que el Congreso podrá eliminar o reducir partidas de gastos propuestas por el Gobierno, con excepción de las que se necesitan



para el servicio de la deuda pública, las demás obligaciones contractuales del Estado, la atención completa de los servicios ordinarios de la administración y las inversiones autorizadas en los planes y programas a que se refiere el artículo 341 superior (art. 351 C. P.); (vii) que sin el previo concepto favorable del ministro del ramo (Ministro de Hacienda), el Congreso no podrá aumentar los cómputos de las rentas, de los recursos del crédito y los provenientes del balance del tesoro.

3.3. A más de lo anterior, la jurisprudencia constitucional ha señalado que el Gobierno en la elaboración del presupuesto debe respetar los principios que rigen el sistema presupuestal, tales como: el principio de universalidad, el principio de unidad de caja, el principio de legalidad, el principio de planificación, el principio de anualidad, el principio de especialización, el principio de coherencia macroeconómica, definidos en la ley orgánica del presupuesto (arts. 12 y siguientes).

3.4. La misma jurisprudencia constitucional se ha referido al presupuesto general de la Nación como un mecanismo de racionalización de la actividad estatal, en tanto cumple funciones redistributivas de política económica, planificación y desarrollo; es también un instrumento de gobierno y de control en las sociedades democráticas, ya que es una expresión de la separación de poderes y una natural consecuencia del sometimiento del Gobierno a la ley, por lo cual, en materia de gastos, el Congreso debe autorizar cómo se deben invertir los dineros del erario público, lo cual justifica la fuerza jurídica restrictiva del presupuesto en materia de gastos, ya que las apropiaciones efectuadas por el Congreso por medio de esta ley son autorizaciones legislativas limitativas de la posibilidad de gasto gubernamental (Sentencia C-685 de 1996).

3.5. Atendiendo al contenido del artículo 352 de la Constitución, la Corte Constitucional ha destacado que la Constitución y la ley orgánica del presupuesto son las normas rectoras del sistema presupuestal y, por consi-



guiente, a ellas deben ajustarse tanto las leyes ordinarias (ley anual de presupuesto) como los demás ordenamientos (reglamentos) que en esta materia se expidan. Ha expresado al respecto, que la ley orgánica se diferencia de la ley anual de presupuesto pues, mientras que la ley orgánica regula el proceso presupuestal como tal, esto es, establece la manera como se prepara, aprueba, modifica y ejecuta el presupuesto (C. P. art. 352), el contenido propio de las leyes anuales de presupuesto es diverso, pues a éstas corresponde estimar los ingresos y autorizar los gastos del período fiscal respectivo (C. P. arts. 346 y ss.). Por ende, así como es inconstitucional que una ley anual del presupuesto incorpore disposiciones propias de la ley orgánica, igualmente es contrario a la Carta que la ley orgánica del presupuesto regule asuntos que son competencia de una ley anual del presupuesto.

4. Principales cuestiones planteadas en relación con el control parlamentario del Poder Ejecutivo. Detalle si existe jurisprudencia constitucional (y cual es su contenido básico) respecto de los mecanismos de control parlamentario en sentido estricto (*ad. ex. mociones de censura, votos de confianza, investidura parlamentaria, etc.*) y en sentido amplio (*ad. ex. preguntas, interpelaciones, comisiones de investigación, etc.*)

Ante la Corte Constitucional, por vía del control abstracto y concreto de constitucionalidad, se han planteado algunos conflictos relacionados con el control parlamentario del Poder Ejecutivo.

4.1. Así, por ejemplo, en la Sentencia SU-047 de 1999, se le planteó el interrogante acerca de la naturaleza, judicial o de control político, del juicio de responsabilidad por causas constitucionales. A este respecto, la Corte se ha inclinado por privilegiar la dimensión política de este tipo de control y ha expresado, que, por lo mismo, no se encuentra sujeto al rigor jurídico que impera en la actividad judicial y que, por el contrario, la actividad que en



desarrollo de la misma cumplen los Congresistas, está amparada por la inviolabilidad parlamentaria (Sentencia SU-047 de 1999).

4.2. De igual manera, la Corte ha abordado el problema de si le compete a las Corporaciones Pública de elección popular, distintas al Congreso de la República, promover mociones de censura como expresión del control político sobre los funcionarios de mayor jerarquía de la administración en los distintos niveles territoriales.

Sobre el particular, en la Sentencia C-518 de 2007, la Corte recordó, que para el desarrollo de las diferentes funciones que compete tanto al Congreso de la República como a las corporaciones públicas territoriales, han sido previstos diversos tipos de mociones que se encuentran claramente establecidas en la Constitución, en la ley y en los respectivos reglamentos internos de las diferentes corporaciones públicas de elección popular. Sin embargo, en lo que respecta a la denominada *moción de censura*, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 135 de la Constitución Política, ésta sólo se halla establecida para ser ejercida en el seno del Congreso de la República como una facultad común a ambas cámaras. Las demás corporaciones públicas de elección popular, diferentes al Congreso de la República, si bien pueden desarrollar dentro del ámbito de sus propias competencias un cierto control político sobre la gestión gubernamental que se lleva a cabo en los departamentos y en los municipios, no pueden ejercer en la actualidad la denominada moción de censura.

4.3. El Congreso de la República, a través de sus comisiones permanentes, tiene dentro de sus facultades, la posibilidad de «*emplazar a toda persona natural o jurídica, para que en sesión especial rinda declaraciones orales o escritas, que podrán exigirse bajo juramento, sobre hechos relacionados directamente con las indagaciones que la comisión adelante*». Correlativo a tal atribución, surge para la Corte Constitucional el deber de resolver sobre el asunto de la citación, en caso de que no asistiere el emplazado y la Comisión insistiera en su asistencia.



La jurisprudencia constitucional, en estos casos, ha establecido que la facultad consagrada para el Congreso en el Artículo 137 Constitucional no se refiere única y exclusivamente a un desarrollo de la función de control político, pero si es un instrumento para su concreción (Auto 149 de 2009). En esa medida, la Corte ha llegado a establecer que el carácter de las citaciones estipuladas en el artículo 137 de la Constitución, como el trámite de las excusas relativas a ellas bajo la competencia de la Corte Constitucional, cuando se ejercen con la finalidad de realizar control político (Auto 330 de 2008), *«requiere un criterio de (i) inmediatez en el desarrollo de los medios por los cuales se va a realizar. Así como también, su carácter razonable sugiere la exigencia de un criterio de (ii) intermediación en el acceso a los distintos elementos o personas que constituyen su implementación»*, además de que suponen su adelantamiento a la luz de criterios de efectividad y razonabilidad.

5. ¿Existen límites a la reelección del Poder Ejecutivo? ¿Se han planteado problemas constitucionales al respecto? Resuma, en su caso, la solución constitucional dada.

5.1. En Colombia, por expreso mandato constitucional, nadie podrá ser elegido para ocupar la Presidencia de la República por más de dos periodos (C. P. art. 197). En ese contexto, quien haya sido elegido Presidente de la República solo puede ser reelegido para un segundo mandato –consecutivo o no consecutivo–.

5.2. La posibilidad de reelección presidencial en Colombia, por una sola vez, fue introducida mediante reforma constitucional, a través del Acto Legislativo 02 de 2004. Dicho acto legislativo, fue objeto del respectivo control constitucional, por vía de demanda ciudadana, en la que se planteaba, entre otras acusaciones, una sustitución parcial de la Constitución Política vigente, en tanto la posibilidad de reelección modificaba la estructura básica del Estado, materia para la que el Congreso de la República no tiene competencia.



En la Sentencia C-1040 de 2005, donde la Corte estudió dicho cargo, la Corporación dejó en claro que la prohibición de la reelección presidencial, vigente hasta la reforma introducida por el Acto Legislativo 2 de 2004, no estaba amparada por una intangibilidad implícita, razón por la cual, la restricción constitucional podía ser objeto de modificación. Conforme con ello, en el fallo mencionado, la Corte procedió a verificar si el Congreso de la República, al dictar el Acto Legislativo, había afectado un «eje definitorio» de la Carta, estudiando dos situaciones específicas: (i) la eventual transformación de la forma de Estado, sistema de gobierno y régimen político y (ii) la supresión del principio de igualdad.

Frente a la forma de Estado sistema de gobierno y régimen político, encontró básicamente que con o sin reelección presidencial inmediata, Colombia seguía siendo *«un Estado social de Derecho, organizado en forma de república unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista»*, en el que se mantenía el sistema de frenos y contrapesos, aunque la perspectiva desde la que se aplicaba el esquema democrático podría haber cambiado. Sin embargo, la Corte encontró que las modificaciones al esquema constitucional atendían los principios democráticos que inspiran el sistema colombiano, de tal manera que *«las diferencias que sobre el diseño institucional, los mecanismos de participación y las condiciones de equilibrio plantean las dos visiones, no puede señalarse que una de ellas conlleve una sustitución del Estado social, democrático y pluralista de derecho»*.

En segundo término, encontró que el Acto Legislativo acusado no contenía una sustitución de la Constitución por supresión parcial del principio de igualdad en tanto los principios de igualdad referido al proceso de elección presidencial y de democracia pluralista *«siguen rigiendo y además el Acto Legislativo acusado contempla expresas previsiones orientadas a garantizar el equilibrio en la contienda y promover la igualdad electoral en el nuevo contexto institucional, y se asegura la posibilidad de que el electorado decida sobre la alternación en el*



poder, al mantenerse las elecciones periódicas y limitarse a una sola vez la posibilidad de reelección».

5.3 Posteriormente, en la Sentencia C-141 de 2010, por medio de la cual se declaró la inconstitucionalidad de la convocatoria a un referendo reformativo de la Constitución para permitir la reelección a un tercer periodo, la Corte Constitucional expresó que, al menos mientras se mantenga la actual estructura de balances y controles en la Constitución, permitir una segunda reelección presidencial sí alteraría la estructura básica de la Constitución, al punto de dar lugar a la sustitución de la misma.

6. ¿Existen potestades de veto del Ejecutivo respecto de actuaciones del Legislativo? ¿Existe jurisprudencia constitucional respecto de estas potestades? Resuma, en su caso, la solución constitucional dada.

6.1. En Colombia el Ejecutivo no tiene poder de veto sobre actuaciones del Legislativo. Sin embargo, dentro de los principios de separación de poderes y colaboración armónica entre los diferentes órganos del Estado para la realización de sus fines, sí ejerce algunos tipos de control sobre la función legislativa, como ya se ha mencionado. Así, por ejemplo, el Ejecutivo puede presentar objeciones a los proyectos de ley aprobados por el Congreso, por razones de conveniencia o de inconstitucionalidad. En ambos casos, con una mayoría calificada, de la mayoría absoluta de los integrantes de las cámaras legislativas, el Congreso puede rechazar la objeción. Si la objeción es de inconstitucionalidad, ante la insistencia del Congreso, la decisión definitiva le corresponde a la Corte Constitucional. Sobre este particular, en la Sentencia C-700 de 2004, la Corte Constitucional precisó que las objeciones presidenciales –por razones de inconstitucionalidad– no constituyen un veto sino una facultad del Gobierno que no puede obstaculizar el proceso legislativo.



6.2. No obstante lo dicho, de manera indirecta, el Gobierno puede expresar una especie de veto, derivada de la existencia de iniciativa legislativa privativa del gobierno en determinadas materias (C. P. art. 154). La jurisprudencia ha admitido que el Gobierno puede avalar iniciativas de origen parlamentario en esas materias, pero la ausencia de aval o la negativa expresa a concederlo, repercuten sobre la validez de la ley.



I.

EL SISTEMA DE RELACIONES ENTRE LEGISLATIVO Y EJECUTIVO

1. Describa brevemente el sistema de relaciones (control parlamentario, responsabilidad política, orientación política, intervención conjunta en materia legislativa, etc.) entre los poderes legislativo y ejecutivo diseñado en la Constitución.

El sistema institucional republicano costarricense reconoce en ambos poderes el ejercicio de la voluntad popular, privilegiando claramente en el Parlamento el carácter de órgano representativo del poder del pueblo, y, como tal, el reconocimiento de primer poder de la República. Sin embargo, debe tenerse presente que se trata de un sistema presidencialista por lo que aún y a pesar de aquél reconocimiento de representación y mandato popular del Parlamento, es, en definitiva sobre el Ejecutivo en quien recae la amplia responsabilidad de la ejecución de las políticas públicas.

En este sentido, se reconocen constitucionalmente una serie de responsabilidades y competencias de un Poder de la República sobre el otro. La Constitución diseñó un sistema de mutuo control y responsabilidad en el ejercicio de la cosa pública que se representa en el listado de obligaciones que el Ejecutivo tiene respecto del Legislativo y de éste sobre aquel. Así, más allá del dictado y aprobación de las leyes, en cuanto al Ejecutivo, el Poder Legislativo, tiene la obligación, por ejemplo, de aprobar los presupuestos, los convenios internacionales suscritos por el Ejecutivo, autorizarlo para decretar el estado de defensa nacional, recibir el juramento y conocer las renunciaciones de los miembros de los Supremos Poderes –salvo los Ministros de Estado–, admitir acusaciones contra quien ejerza la Presidencia de la República, aprobar los



empréstitos suscritos por el Ejecutivo, nombrar comisiones de investigación e interpellar y censurar a los Ministros de Gobierno.

Por su parte, constitucionalmente se reconoce al Ejecutivo tener iniciativa en la formación de las leyes, la potestad de sancionar y promulgarlas y poder ejercer el derecho al veto de los proyectos de ley aprobados. Como se aprecia, es mayor la incidencia que el Legislativo puede tener sobre el Ejecutivo, que este sobre aquel, pues mientras las relaciones del Ejecutivo con el Parlamento versan particularmente sobre el ejercicio de su faceta legislativa, el Congreso sí dispone de una amplia gama de afectación sobre el ejercicio de las competencias públicas.

Adicionalmente, la Constitución Política contempla los supuestos bajo los cuales puede existir responsabilidad de los miembros del Poder Ejecutivo. Los artículos 148 y 149 de la Constitución señalan que:

«Artículo 148.

El Presidente de la República será responsable del uso que hiciere de aquellas atribuciones que según esta Constitución le corresponden en forma exclusiva. Cada Ministro de Gobierno será conjuntamente responsable con el Presidente, respecto al ejercicio de las atribuciones que esta Constitución les otorga a ambos. La responsabilidad por los actos del Consejo de Gobierno alcanzará a todos los que hayan concurrido con su voto a dictar el acuerdo respectivo.»

«Artículo 149.

El Presidente de la República y el Ministro de Gobierno que hubieran participado en los actos que en seguida se indican, serán también conjuntamente responsables:

1. Cuando comprometan en cualquier forma la libertad, la independencia política o la integridad territorial de la República;
2. Cuando impidan o estorben directa o indirectamente las elecciones populares, o atenten contra los principios de alternabilidad en el ejercicio de la Presidencia o de la libre sucesión presidencial, o contra la libertad, orden o pureza del sufragio;



3. Cuando impidan o estorben las funciones propias de la Asamblea Legislativa, o coarten su libertad e independencia;
4. Cuando se nieguen a publicar o ejecutar las leyes y demás actos legislativos;
5. Cuando impidan o estorben las funciones propias del Poder Judicial, o coarten a los Tribunales la libertad con que deben juzgar las causas sometidas a su decisión, o cuando obstaculicen en alguna forma las funciones que corresponden a los organismos electorales o a las Municipalidades;
6. En todos los demás casos en que por acción u omisión viole el Poder Ejecutivo alguna ley expresa.»

2. **¿Cuáles son los principales mecanismos de control del Poder Legislativo sobre el Poder Ejecutivo? ¿Cuáles de esos mecanismos implican la demanda de responsabilidad política? Describa brevemente cada uno de ellos especificando las referencias normativas (constitucionales o legislativas) que detallan su regulación.**

El sistema institucional costarricense prevé diferentes mecanismos de control del Poder Legislativo sobre la acción del Ejecutivo, legitimidad que se hace residir sobre el carácter de órgano representativo de la voluntad popular. Dentro de estos mecanismos se encuentran:

- a. **Informe Presidencial.** La Constitución Política impone el deber de quien ejerza la Presidencia de la República, de presentar ante el Parlamento al inicio de cada año legislativo, un informe sobre la gestión del Gobierno. Lo que en otras realidades se conoce como el «informe sobre el estado de la Nación», adquiere en Costa Rica el carácter de un informe de rendición de cuentas ante el órgano que encarna la representación popular, y es objeto de discusión por parte de las diferentes fracciones legislativas, la academia y la opinión pública.



- b. **Interpelación de Ministros de Estado.** El Parlamento tiene la potestad de convocar a los Ministros de Estado ante una comisión legislativa o bien ante el plenario para informar y recibir consultas o cuestionamientos sobre el ejercicio de la función pública encomendada.
- c. **Moción de censura.** El Parlamento tiene también la posibilidad de dictar mociones de censura contra miembros del Poder Ejecutivo, a quienes luego de la interpelación, se les censura por determinado proceder que se estime contrario a la buena práctica gubernativa o que comprometa los valores democráticos. Sin embargo, no se prevé una consecuencia jurídica inmediata ni un efecto jurídico-material concreto de las mociones de censura, limitándose a señalar lo que el Parlamento estima improcedente y trasladando el conflicto al ámbito de la ética, la moral o lo político.
- d. **Comisiones legislativas de investigación.** En temas de sensible interés para el desarrollo político del país, el Poder Legislativo tiene la potestad de nombrar comisiones legislativas especiales para investigar desde el ámbito político las circunstancias sobre las que se considera relevante exista un pronunciamiento parlamentario. En el ejercicio de estas investigaciones se reciben declaraciones y se analizan documentos que permitan al Congreso valorar la trascendencia política de lo investigado, sin que en momento alguno se pueda aducir prejudicialidad alguna. Las conclusiones de estas comisiones de investigación se traducen en recomendaciones de carácter político, que validadas por el pleno del Parlamento se erigen en verdaderos pronunciamientos respecto de la conveniencia o bondad política de las acciones investigadas.
- e. **Control del ejercicio presupuestario.** Los presupuestos generales de la República deben ser aprobados por el Poder Legislativo mediante un acto que tiene naturaleza de ley. En la discusión del presupuesto nacional, el Parlamento regularmente valora si el presupuesto anterior ha sido debidamente ejecutado, pudiendo ejercer algunos de los mecanis-



mos anteriores para determinar si efectivamente el presupuesto fue adecuadamente cumplido, o bien, las razones por las cuales no lo fue.

Particularmente los puntos d) y e) pueden dar origen a demandas de responsabilidad política, pues implican el reconocimiento y determinación de situaciones que pueden reñir con la juridicidad.

3. **¿Cuáles son los mecanismos de control del Poder Ejecutivo respecto del Poder Legislativo? Describa brevemente cada uno de ellos especificando las referencias normativas (constitucionales o legislativas) que detallan su regulación.**

El sistema político costarricense privilegia la posición del Poder Legislativo como órgano representativo superior de la voluntad popular. En ese sentido, son mayores los mecanismos de control que existen del Poder Legislativo sobre el Ejecutivo, que de este sobre aquel.

Los «mecanismos de control» se ejercen más como una instancia de regulación de la actividad legislativa que como un ejercicio de «control» propiamente dicho. Así, respecto del Poder Legislativo, las facultades y potestades de que dispone el Poder Ejecutivo son:

- a. **Convocatoria a sesiones extraordinarias e iniciativa en la formación de la ley.** El parlamento costarricense tiene constitucionalmente previstos dos períodos de sesiones: ordinario y extraordinario. Para el período extraordinario, es el Poder Ejecutivo quien dispone la agenda del Poder Legislativo, incluyendo en la agenda lo que al Ejecutivo interese que el Legislativo conozca; en este período, sólo el Poder Ejecutivo tiene iniciativa en la formación de la ley, es decir, es el único órgano del Estado facultado para indicar qué proyectos de ley debe conocer el Parlamento durante el período de sesiones extraordinarias (art. 123 de la Constitución).



- b. **Ejercicio del veto en el proceso de formación de las leyes.** La Constitución Política de Costa Rica reconoce el derecho del Poder Ejecutivo –en realidad de su Presidente– de ejercer el derecho de veto respecto de aquellos proyectos de ley que hayan sido aprobados por el Parlamento y que por razones de carácter de interés público considere inapropiadas poner en vigencia. El ordenamiento costarricense dispone que un proyecto de ley debidamente aprobado por el Poder Legislativo, debe pasar a la instancia del Ejecutivo para su sanción y publicación; esto significa que el proyecto de ley aprobado por el Legislativo, debe ser enviado para la firma del Presidente de la República –sanción–, quien una vez firmado ordena su publicación en el Diario Oficial. Sin embargo, si el Poder Ejecutivo considera inapropiado el proyecto de ley, puede ejercer el veto, que no es más que negarse a firmar el proyecto aprobado, dando las razones de su negativa. Este es un mecanismo primario de control que, en todo caso, no es absoluto, pues a pesar que el Ejecutivo ejerza el derecho a veto, al Parlamento aún le asiste el derecho del «resello», sea que a pesar de la negativa del Ejecutivo, el Legislativo, en aplicación y en ejercicio de la voluntad popular, reitera la aprobación del proyecto de ley y ordena su publicación.
- c. **Control indirecto vía cuestiones de constitucionalidad.** Bajo la égida del control de constitucionalidad, la actividad parlamentaria de carácter legislativo está sujeta al control de constitucionalidad de las leyes. Si bien esta es una acción de garantía que puede ser ejercida bajo los supuestos previstos en la ley, y no se reconoce de manera expresa que el propio Poder Ejecutivo pueda por sí mismo presentar una acción de inconstitucionalidad, lo cierto es que la posibilidad pervive en cabeza de las personas facultadas para su interposición, donde para los efectos pertinentes destacan determinados funcionarios públicos legitimados para la interposición de este tipo de acciones, incluso si de inconstitucionalidades por omisión legislativa se trate.



4. **¿Cuáles son los mecanismos de resolución de los conflictos entre ambos poderes? ¿Existen mecanismos jurisdiccionales más allá de los mecanismos políticos?**

La resolución de conflictos entre el Ejecutivo y el Legislativo regularmente trasunta por la negociación política, por los mecanismos políticos. El Ministro de la Presidencia —una especie limitada y sumamente acotada de la figura del Primer Ministro—, adquiere el carácter de Ministro de Negociación Política, siendo una de sus particulares funciones el fomentar las relaciones adecuadas entre ambos Poderes de la República. En este sentido, es claro que la solución de conflictos entre Poderes se produce, regularmente, fuera del ámbito de competencias y ejercicio funcional de la jurisdicción, incluso de la jurisdicción constitucional.

Realice una breve descripción de los mecanismos procesales de control por la jurisdicción constitucional de la actuación de los Poderes Legislativo y Ejecutivo y de resolución de los conflictos entre ambos.

El ordenamiento costarricense reconoce la posibilidad de interponer procesos judiciales de conflictos de competencia, conocimiento que le corresponde a la jurisdicción constitucional por mandato del artículo 109 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, que señala:

«Artículo 109.

Le corresponde a la Sala Constitucional resolver:

- a. Los conflictos de competencia o atribuciones entre los Poderes del Estado, incluido el Tribunal Supremo de Elecciones, o entre cualquiera de ellos y la Contraloría General de la República.
- b. Los conflictos de competencia o atribuciones constitucionales entre cualquiera de los Poderes u órganos dichos y las entidades descentralizadas, municipalidades y otras personas de Derecho Público, o los de cualesquiera de éstas, entre sí.»



Esta posibilidad de interponer conflictos de competencia se reconoce respecto de las atribuciones o competencias de los Poderes del Estado, e incluso de las instituciones autónomas, siendo el jerarca institucional quien debe plantear ante la Sala Constitucional los motivos por los cuales se considera incompetente para determinados actos, y el por qué el otro órgano señalado sí resultaría competente.

En estos casos, se otorga audiencia al órgano interpelado, y la jurisdicción constitucional resuelve el conflicto con base en las previsiones constitucionales pertinentes.

Por otra parte, las actuaciones de estos poderes de la República se encuentran igualmente sujetas al control judicial tanto por parte de la jurisdicción constitucional respecto de los actos de aplicación individual que se estimen directamente contrarios a la Constitución Política y a los derechos reconocidos en los instrumentos internacionales de protección de los derechos humanos; como por la jurisdicción contencioso administrativa para todos aquellos conflictos que en el ámbito de la legalidad pudieren presentarse entre el Poder Público y los administrados. En lo que respecta a la jurisdicción constitucional, las acciones de garantía previstas son el amparo, el hábeas corpus y el hábeas data, así como las cuestiones de constitucionalidad, que son las acciones de constitucionalidad, y las consultas legislativas y judiciales de constitucionalidad.

¿Existen mecanismos de resolución de conflictos que no se residencien en sede constitucional? En caso afirmativo detállelos.

La vía contenciosa administrativa prevé la resolución de conflictos entre órganos del mismo Poder Ejecutivo y respecto a instituciones descentralizadas, y entre los órganos del poder público y los administrados.



Al respecto, la Ley General de la Administración Pública, en su artículo 71.3 con remisión al artículo 78 y siguientes de ese mismo texto legal, dispone:

«Artículo 71.

1. Los conflictos de competencia entre órganos del Poder Ejecutivo o de un mismo ente deberán ser resueltos de conformidad con las Secciones segunda y tercera de este capítulo, y no podrán ser llevados, en ningún caso, a los Tribunales.

2. Con igual limitación que la señalada en el párrafo anterior, los otros conflictos administrativos entre órganos del Poder Ejecutivo o de un mismo ente, se resolverán por el superior jerárquico común de los órganos en conflicto, aplicando en lo demás las disposiciones de la Sección cuarta de este Capítulo.

3. Los conflictos, incluso de competencia entre entes, serán resueltos de conformidad con la Sección cuarta de este Capítulo, en la vía administrativa, pero cada parte conservará su derecho a la acción contenciosa pertinente.

4. Queda a salvo lo dispuesto en la Sección quinta de este Capítulo para los conflictos con los interesados.»

«Artículo 78.

Cuando surja un conflicto de competencia o de cualquier otra naturaleza entre un Ministerio y una institución descentralizada, o entre éstas, la decisión corresponderá al Presidente de la República.»

«Artículo 79.

1. El órgano que quiera plantear un conflicto deberá exponerlo al jerarca correspondiente, con expresión de pruebas y razones.

2. El jerarca podrá libremente acoger o desechar la petición dentro del octavo día después de recibida, comunicando su decisión al inferior.

3. Si la acoge la enviará al Presidente de la República a la brevedad posible, modificándola en lo que quisiere.



5. Si se requiere la evacuación de prueba, el Presidente dispondrá de un mes más para tal efecto.»

Si es el Estado el que plantea el conflicto se observará el mismo trámite anterior.»

JURISPRUDENCIA DE LOS TRIBUNALES, CORTES Y SALAS CONSTITUCIONALES

1. ¿Cuáles son los límites constitucionales generales definidos por la jurisprudencia constitucional respecto de la potestad legislativa del Parlamento?

i. *Materia electoral*

De conformidad con el artículo 97 de la Constitución, cuando la Asamblea Legislativa discuta y apruebe leyes de naturaleza electoral, debe solicitar de previo y necesariamente el criterio al Tribunal Supremo de Elecciones, y para apartarse de dicho criterio, el proyecto de ley debe ser aprobado por dos terceras partes del Parlamento.

Asimismo, la Asamblea Legislativa no puede aprobar leyes en materia electoral respecto de los cuales no haya estado de acuerdo el Tribunal si se encuentra en el período de los 6 meses anteriores y los 4 posteriores a la celebración de una elección popular.

Como ilustración de lo expuesto, en Consulta de Constitucionalidad Preceptiva presentada ante la Sala Constitucional del proyecto de «Aprobación de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad», en sentencia n.º 2008-11748, se dispuso:

«Las disposiciones citadas se refieren al fortalecimiento de la participación política de las personas con discapacidad en las actividades electorales, tanto en las elecciones nacionales como dentro de los partidos políticos; son temas que se refieren a la ampliación de la participación ciudadana, que si bien inciden en las elecciones, no modifican, de ninguna manera, el sistema electoral, sino que sólo pretenden facilitar la participación en el sistema electoral, definiendo metas muy amplias que mantienen plena consonancia con el desarrollo de la democracia y de los derechos fundamentales. La definición de un horizonte tan amplio en función de los derechos fundamentales, no requiere la consulta previa al Tribunal Supremo de Elecciones, según las exigencias que contiene el artículo 97 de la Constitución Política, pues la Convención no contiene disposiciones cuya especificidad incida directamente en el sistema electoral.»

ii. *Materia Judicial*

De igual manera, según lo dispuesto por el artículo 167 de la Constitución, para la aprobación de proyectos de ley que se refieran a la organización o funcionamiento del Poder Judicial, la Asamblea debe obligatoriamente consultar a la Corte Suprema de Justicia, y en caso de decidir separarse del criterio emitido, debe aprobar el proyecto de ley correspondiente con una mayoría de dos tercios del total de miembros de la Asamblea.



Así se ha verificado por la Sala Constitucional en reiteradas ocasiones; por ejemplo, en las sentencias n.º 2001-13273 y 2008-11748, la Sala al evacuar Consultas Legislativas de Constitucionalidad indicó:

«En síntesis, resulta evidente que el cumplimiento de un requisito como el hasta ahora mencionado, constituye un aspecto fundamental del procedimiento legislativo, en vista de que entraña la relación de absoluto respeto que cada uno de los órganos que componen el Estado deben tener en relación con aquellos a los que el constituyente confirió independencia funcional. No se trata de un poder de “colegislación”, sino de necesaria participación en el procedimiento, con el objeto de asegurar el absoluto respeto de la esfera de independencia interorgánica asignada.»

iii. Instituciones Autónomas

De conformidad con el artículo 189 de la Constitución, son instituciones autónomas los bancos del Estado, las instituciones aseguradoras del Estado, las que la Constitución establece como tales, por ejemplo, las Municipalidades, el Patronato Nacional de la Infancia, la Caja Costarricense de Seguridad Social, el Instituto Nacional de Aprendizaje, la Universidad de Costa Rica, la Universidad Nacional, la Universidad Estatal a Distancia, y cualquier otra creada por la Asamblea Legislativa por votación no menor de dos tercios de total de sus miembros.

En este supuesto, al igual que los casos citados anteriormente, previo a la discusión y aprobación de proyectos relativos a estas instituciones, la Asamblea debe consultarles, pues gozan de independencia administrativa y organizativa:

«... Existen en nuestro ordenamiento jurídico, tres formas de autonomía: a) administrativa, que es la posibilidad jurídica de que un ente realice su cometido legal por sí mismo sin sujeción a otro ente, conocida en doctrina como la capacidad de autoadministración; b) política, que es la capacidad de autodirigirse políticamente, de autogobernarse, de dictarse el ente a sí mismo sus propios objetivos; y, c) orga-



nizativa, que es la capacidad de autoorganizarse, con exclusión de toda **potestad legislativa**. En los dos primeros casos, la autonomía es frente al Poder Ejecutivo y en el tercero, también frente al Poder Legislativo. La autonomía organizativa es propia de las universidades según se desprende del artículo 84 de la Constitución Política y por ello ajena a los fines de esta consulta. Los otros dos grados de autonomía se derivan de la Autonomía Política, cuyo contenido será propio de la ley (acto fundacional) que crea al ente. El ente descentralizado creado por ley ordinaria, está subordinado a su contenido e involucra la **potestad legislativa** para modificarlo y hasta extinguirlo, pero como la descentralización implica que le corresponden al ente todos los poderes del jerarca administrativo, quiere decir que su personalidad abarca la totalidad de los poderes administrativos necesarios para lograr su cometido en forma independiente» (sentencias n.ºs 1994-6256 y 2009-13604).

«La consulta obligatoria prevista en el citado artículo 190 tiene su antecedente inmediato en una moción que presentó la fracción Social Demócrata en la Asamblea Nacional Constituyente, para que se incluyese una norma cuyo texto sería el siguiente:

256

“No podrá discutirse en la Asamblea Legislativa ningún proyecto de ley relativo a materias encomendadas a una Institución Autónoma, sin que la respectiva Institución haya rendido dictamen al respecto. Dicho dictamen deberá incluirse y publicarse, obligatoriamente, como uno de los considerandos de la ley que se aprueba.” (Actas de la Asamblea Nacional Constituyente, n.º 166)

Esta redacción fue percibida como un modo de restarle atribuciones a la Asamblea Legislativa (ídem), y era, sin duda, un medio bastante explícito de condicionar la decisión legislativa puesto que incidía no solo en la validez sino, sobre todo en la legitimidad de la decisión. La simple consulta obligatoria dispuesta finalmente en el artículo 190 no tiene esas proporciones: convierte a la institución consultada en una suerte de organismo auxiliar de la Asamblea para la toma de una decisión que corresponde a ésta en exclusiva (artículo 121 constitucional). No es la consulta, sin embargo, una mera formalidad procesal, carente de sentido o finalidad sustantiva, puesto que con ella se persigue una finalidad tocante a la idoneidad o calidad de la ley para obtener los resultados concretos que se quiere lograr con ella. De tal manera que la consulta debe hacerse en oportunidad procesal tal que la Asamblea tenga oportunidad real de escuchar la opinión consultiva, es decir, de atenderla y considerarla; dicho de otro modo, lo que explica y justifica



el artículo 190 es que la Asamblea cuente realmente con una oportunidad suficiente, durante el proceso, para conocer y apreciar la opinión consultiva antes de tomar una decisión. Se trata, por otra parte, de una opinión que se pide sobre un proyecto determinado, que no es otro que el que ha sido sometido al conocimiento legislativo mediante el ejercicio de la iniciativa. La consecuencia de la opinión puede ser la enmienda del proyecto, caso en el cual (sobre todo si esto ocurre en el llamado usualmente “trámite de Comisión”) implica que la consulta no versa necesariamente sobre el “proyecto definitivo”: por el contrario, la consulta en tal supuesto, habría conducido la voluntad legislativa a configurar un texto diverso del originalmente presentado.» (Sentencia número 1993-1633)

iv. Autonomía Universitaria

Según lo indicado por el artículo 88 de la Constitución Política, para la discusión y aprobación de proyectos de ley relativos a las materias puestas bajo la competencia de la Universidad de Costa Rica y de las demás instituciones de educación superior universitaria o relacionadas directamente con ellas, la Asamblea Legislativa debe otorgar audiencia previa al Consejo Universitario o al órgano director correspondiente de cada una de ellas.

«VII. Los límites de la potestad legislativa en relación con la autonomía universitaria.—Definida en sus aspectos sustanciales la autonomía universitaria, procede sintetizar los cánones fundamentales que determinan su relación con el principio de legalidad. Si bien es cierto —como ya se comprobó— la Asamblea Legislativa puede regular lo concerniente a la materia de las universidades, le está vedado imposibilitar, restar o disminuir a esas instituciones, aquellas potestades que les son necesarias para cumplir su correspondiente finalidad y que conforman su propia Autonomía. Es decir, para expresarlo en los términos de cierta doctrina relevante, esos entes tienen la titularidad y el ejercicio inicial, independiente e irrestricto de todas las potestades administrativas y docentes para el cumplimiento de su especialización material, sin que esto pueda ser menoscabado por la Ley. Pero además, dentro de la modalidad docente explicada, también sirve de escudo a esa autonomía, la libertad de cátedra (artículo 87 de la Carta Política), que se puede entender como la potestad de la universidad de decidir el contenido de la enseñan-



za que imparte, sin estar sujeta a lo dispuesto por poderes externos a ella, o bien, en el sentido de la facultad de los docentes universitarios de expresar sus ideas al interno de la institución, permitiendo la coexistencia de diferentes corrientes de pensamiento (véase sobre las limitaciones legítimas de la libertad, el precitado voto 3550-92). Por supuesto, también, que esos entes por disposición constitucional (artículo 85), están sujetos a coordinación por el “cuerpo encargado” que ahí se indica, y a tomar en cuenta los lineamientos que establezca el Plan Nacional de Desarrollo Vigente.» (Sentencias n.ºs 1993-1313 y 1997-4440)

«... En el caso en estudio, es claro que la obligación impuesta a la Universidad Nacional por las disposiciones impugnadas, no afecta negativamente la autonomía de dicha casa de formación superior, ni le impide cumplir con los altos fines para los que fue constituida. De entender la Sala que lleva razón el actor en sus argumentos, tendría que concluir que cualquier incentivo salarial o beneficio de cualquier naturaleza que una universidad pública dé a sus funcionarios, es per se, inconstitucional, por mutilar su presupuesto, impidiéndole dedicarlo a otros rubros. Sostener una tesis como la mencionada es olvidar que precisamente para cumplir con sus deberes para con la sociedad, las instituciones de educación superior deben emplear buena parte de su presupuesto en el pago de sus planillas, sin que ello le impida prestar sus importantes servicios a la colectividad, caracterizados por implicar una gran mayoría de prestaciones intangibles...» (Sentencia n.º 2004-10049)

v. *Materia Municipal*

Las Municipalidades de nuestro país son gobiernos locales autónomos establecidos constitucionalmente, a los cuales corresponde la administración de los intereses y servicios locales, cuyo Concejo Municipal y Alcalde son de elección popular. De ahí que las potestades del legislador encuentren ciertos límites al regular materia municipal. Para empezar, como instituciones autónomas que son, deben ser consultadas de previo a la aprobación y discusión de leyes que les afecte. Además, debe respetarse las competencias que le han sido otorgadas constitucionalmente y, en relación con la imposición de tribu-



tos, el Parlamento únicamente los autoriza, no los establece. Algunas sentencias al respecto señalan:

«V. La autorización de los impuestos municipales que establece el inciso 13) del artículo 121 constitucional, aunque emanada del Poder Legislativo, no es sino un acto de autorización típicamente tutelar, consistente en la mera remoción de un obstáculo legal para que la persona u órgano autorizado realice la actividad, actividad de que es titular el órgano autorizado y no el autorizante. La Asamblea tiene potestad únicamente para autorizar los impuestos municipales. Autorizar implica que el acto objeto de esa autorización es originado en el órgano autorizado y es propio de la competencia de ese mismo órgano. De ahí que constitucionalmente no es posible que la Asamblea Legislativa tenga un papel creador de los impuestos municipales, en cuanto que son las corporaciones las que crean esas obligaciones impositivas locales, en ejercicio de la autonomía consagrada en el artículo 170 de la Constitución y por su naturaleza de entidades territoriales corporativas, es decir, de base asociativa, capaz de generar un interés autónomo distinto del Estado, y las someten a la aprobación legislativa que condiciona su eficacia... Así las cosas, la Asamblea puede rechazar un nuevo impuesto municipal, pero no introducir disposiciones... Las Municipalidades no hacen a la Asamblea Legislativa una mera proposición, sino que deben poder someterle verdaderas fijaciones impositivas.» (Sentencias n.ºs 1991-1631, 1994-3494, 1999-5277, 2010-4807)

«En este mismo orden de ideas, resulta entonces que el poder eximitorio en el caso de los tributos municipales se deduce del régimen constitucional del poder tributario municipal, anclado este último especialmente, como lo ha destacado la Sala, en la autonomía municipal, y supeditado a la autorización legislativa —es decir, a un acto estrictamente tutelar de la Asamblea Legislativa—... la Asamblea Legislativa no puede válidamente, por medio de una ley, prescribir de manera unilateral (es decir, sin adecuada participación municipal) una exención de los tributos municipales.» (Sentencia n.º 1995-2311)

«... La planificación urbana, sea la elaboración y puesta en marcha de los planes reguladores, es una función inherente a las municipalidades con exclusión de todo otro ente público, salvo lo dicho en cuanto a las potestades de dirección general



atribuidas al Ministerio de Planificación y a la Dirección de Urbanismo.» (Sentencia n.º 19936706)

vi. *El principio de libertad*

El artículo 28 de la Constitución Política preserva tres valores fundamentales del Estado de Derecho costarricense:

- a. El principio de libertad, o sea, el derecho de hacer todo aquello que no esté prohibido.
- b. El principio de reserva de ley, en virtud del cual el régimen de los derechos y libertades fundamentales sólo puede ser regulado por ley en el sentido formal y material, no por reglamentos u otros actos normativos de rango inferior; y
- c. El sistema de la libertad, como garantía que implica la inexistencia de potestades reglamentarias para restringir la libertad o derechos fundamentales, y la pérdida de las legislativas para regular las acciones privadas fuera de las excepciones, de ese artículo en su párrafo 2, el cual crea, así una verdadera reserva constitucional en favor del individuo, quien garantiza su libertad frente a sus congéneres, pero sobre todo, frente al poder público.

De manera que, si bien existe una potestad o competencia del Estado para regular las acciones privadas que sí dañen la moral, el orden público, o perjudiquen los derechos iguales o superiores de terceros, no es cualquier tipo de disposición estatal la que puede limitar esas acciones privadas dentro de las excepciones previstas por dicho artículo 28, sino únicamente las normativas con rango de ley, que además sean razonables y proporcionadas.



Asimismo, cualquier limitación a un derecho fundamental no puede ser delegada en el Poder Ejecutivo. Véase este ejemplo:

«De modo que es al Poder Legislativo al que corresponde, por medio de una ley aprobada por mayoría calificada, imponer limitaciones a la propiedad privada, cuando la necesidad pública así lo aconseje. Es preciso, entonces, determinar si en tratándose de la Ley Forestal el legislador violó el precepto constitucional y delegó en el Poder Ejecutivo la potestad de imponer limitaciones a la propiedad privada, tal y como lo aducen los accionantes. El artículo 10 inciso a) de la ley impugnada establece:

“Artículo 10. Es competencia de la Dirección General Forestal lo siguiente:

a) Crear, conservar, mejorar, desarrollar y administrar los recursos forestales del país, tanto en terrenos del patrimonio forestal del Estado como en las áreas forestales privadas, de acuerdo con los preceptos de la presente ley.”

Esta norma debe verse en relación con lo dispuesto en los artículos 4, 47, 48, 55, 60, 61, 62, 64 y 70 del mismo cuerpo normativo, que son, precisamente, los que imponen una serie de limitaciones a la propiedad privada en aras de la protección del patrimonio forestal. Es claro, entonces, que de modo alguno el Poder Legislativo está delegando en el Ejecutivo las potestades que le son propias, pues no está dejando a éste la creación e imposición de limitaciones a la propiedad privada –ya que éstas se encuentran en la propia ley–, sino tan sólo la delimitación del área geográfica concreta que va a ser sometida al régimen especial creado en la ley. Lo único que dejó el legislador al Poder Ejecutivo fue la delimitación de las áreas sujetas al régimen particular establecido en la Ley Forestal, pero de modo alguno se le autorizó para introducir otras limitaciones que no fueran las ya contempladas en la Ley Forestal. Y ello resulta lógico, pues no sólo se necesita un instrumento jurídico más ágil que la ley –el decreto ejecutivo– para dar una protección expedita y eficaz al patrimonio forestal, sino que ello debe ser tarea propia del Poder Ejecutivo, pues para el establecimiento de áreas protegidas es necesario, además de la realización de estudios técnicos, el cumplimiento de una serie de requisitos (artículo 36), lo cual no sería propio del Poder Legislativo, ya que para éste sería imposible su realización. La reserva de ley en materia de imposición de limitaciones a la propiedad privada se refiere a la creación de las limitaciones en sí, es decir, que si bien las limitaciones



genéricas y abstractas a la propiedad privada sólo pueden ser impuestas por medio de ley aprobada por mayoría calificada, la determinación de cuáles predios, en concreto, se verán sometidos a aquéllas limitaciones no está reservada a la ley y bien puede dejarse al Poder Ejecutivo dicha labor; lo que, por lo demás, resulta acorde con el principio de razonabilidad constitucional, pues, de otro modo, el Estado no podría brindar una adecuada protección a los recursos forestales y se tornaría nugatorio el fin propio de la Ley Forestal establecido en su artículo 1.º» (Sentencia n.º 1995-5893)

«En cuanto a la supuesta violación al artículo 28,... en la sentencia n.º 3550-92 de las 16 horas del 24 de noviembre de 1992... la Sala señaló que desde luego, los derechos y libertades fundamentales están sujetos a determinadas restricciones, pero únicamente a las que sean necesarias en virtud de los valores democráticos y constitucionales. Sin embargo, para que una restricción sea “necesaria”, se requiere que sea “útil”, “razonable”, “oportuna” y debe implicar la “existencia de una necesidad imperiosa” que sustente la restricción. Para que las restricciones a la libertad sean lícitas constitucional e internacionalmente, han de estar orientadas hacia la satisfacción de un interés público imperativo; para lograr esto debe: 1) escogerse aquella que restrinja en menor escala el derecho protegido, 2) existir proporcionalidad entre la restricción y el interés que la justifica, 3) ajustarse estrechamente al logro de ese legítimo objetivo y 4) debe ser imperiosa socialmente y por ende, excepcional y como tal, ha de interpretarse de manera restrictiva, es decir, en caso de duda debe preferirse siempre la libertad dentro del contexto del orden constitucional como un todo, de conformidad con su sistema de valores fundamentales.» (Sentencia n.º 1995-6168)

«I. Esta Sala ha reconocido en múltiples oportunidades, la potestad del legislador de regular discrecionalmente el trámite de los diversos procesos judiciales, en tanto dicha regulación se ajuste a los parámetros de constitucionalidad que regulan la actividad legislativa. Así se indicó, entre otras, en la resolución número 0479-I-94, de las catorce horas treinta y cuatro minutos del veinte de setiembre de mil novecientos noventa y cuatro, en la cual se señaló que como la Constitución Política no toma partido en relación con los diversos sistemas de procedimiento existentes para posibilitar la investigación de un hecho de naturaleza penal, las disposiciones 39 y 41 constitucionales permiten concluir que el constituyente dejó a criterio del legislador secundario el establecer el sistema procesal, con exigencia eso sí, de que



se garantice en él la defensa –con todas sus consecuencias–, y que el procedimiento sea expedito para que la administración de justicia sea pronta, cumplida y sin denegación. Esa potestad legislativa de diseñar, dentro de cada rama general del Derecho Procesal, procesos específicos que permitan adecuar la actividad jurisdiccional a la especialidad y a las particularidades de cada materia, fue reconocida también en la sentencia número 0778-93, de las once horas quince minutos del dieciséis de febrero de mil novecientos noventa y tres; y de allí que, a partir de lo dicho, se arriba a una conclusión inicial, en el sentido de que el establecimiento de un proceso especial para la tramitación de los delitos de acción privada no implica, por sí mismo, lesión constitucional, dado que no sólo esa potestad de regulación puede ser válidamente ejercida por el legislador, sino que además, la diversa forma en que éste regule los procedimientos judiciales tampoco es contraria “per se” los principios de igualdad o de debido proceso. Tal lesión en cambio sí se produciría en virtud de un exceso de poder legislativo, en tanto el proceso, analizado en cada una de sus fases, impida en alguna forma, el ejercicio de la defensa para alguna de las partes involucradas en éste, o cree un desequilibrio procesal entre ellas que afecte el derecho de defensa.» (Sentencias n.º 1996-3649, 1997-0057, 1998-2405 y 19986761)

vii. Límites procedimentales

La potestad de legislar del Poder Legislativo encuentra también límites constitucionales formales; por ejemplo, la sujeción del conocimiento de los asuntos en el Parlamento a la convocatoria que le hace el Poder Ejecutivo en sesiones extraordinarias, así como también el deber de respetar el principio de conexidad de la iniciativa de los proyectos de ley sometidos a su consideración, o su imposibilidad para modificar los Tratados Internacionales que hayan sido suscritos por el Poder Ejecutivo y sometidos únicamente para su aprobación.

A continuación se exponen algunos antecedentes jurisprudenciales:

«Es patente que lo transcrito sugiere una relación de sentido con la disposición del artículo 118 de la Constitución que impide a la Asamblea conocer durante las sesiones extraordinarias de materias distintas a las expresadas en el decreto de convocatoria. La facultad del Poder Ejecutivo de convocar a la Asamblea Legislativa



a sesiones extraordinarias (artículos 118 y 140, inciso 14) constitucionales) lleva aparejada la de prescribirle a esta última el ámbito de ejercicio válido de la potestad legislativa (artículo 118). Es decir, la convocatoria se hace para fines limitados: el órgano legislativo, debidamente convocado, no puede sin embargo, ejercer su potestad legislativa en toda clase de casos, como sí ocurriría en el período de sesiones ordinarias, sino que está supuesto a emplearla solamente con respecto a proyectos de ley que hubieren sido expresamente citados en el decreto de convocatoria. Pero a esto hay que agregar que la Asamblea, respecto de los proyectos efectivamente citados en dicho decreto, puede en cambio ejercitar las facultades de enmienda que tiene de ordinario, sin que para ello constituya restricción alguna el hecho de que se trate de las sesiones extraordinarias. En este contexto, la norma reglamentaria que se transcribió más arriba habría que entenderla conexa, más que con las que regulan la potestad del Poder Ejecutivo de convocar a la Asamblea a sesiones extraordinarias, con la que reglamenta la potestad de limitarle su ámbito de competencia en este período a determinadas materias, pero, todavía más directamente, con el problema del derecho de iniciativa y de la integridad del proyecto formulado mediante su ejercicio.» (Sentencia n.º 1993-1634)

«II. Esta Sala ha externado en reiteradas ocasiones (ver resoluciones números 121-89 de las once horas del veintitrés de noviembre de mil novecientos ochenta y nueve y 568-90 de las diecisiete horas del nueve de octubre de mil novecientos noventa) el criterio de que las únicas normas generales que pueden ser incluidas en las denominadas leyes de presupuesto, son aquellas que se encuentran ligadas íntimamente a la materia presupuestaria, esto es, las denominadas «normas de ejecución presupuestaria», de modo que la inclusión de disposiciones de contenido no presupuestario en las leyes de presupuesto es contraria a los preceptos constitucionales que se refieren a la atribución o competencia de la Asamblea Legislativa para dictar, reformar o derogar las leyes que conforman el ordenamiento jurídico, y las que otorgan competencia o legitimación para dictar los presupuestos ordinarios o extraordinarios de la República, es decir, los incisos 1) y 11) del artículo 121 y los artículos 123 a 128 y 176 a 180 de la Constitución Política.» (Sentencia n.º 1994-4092)

«... El artículo 118 constitucional impide a la Asamblea conocer “de materias distintas a las expresadas en el decreto de convocatoria...”, pero ni la letra de ese artículo, ni el sentido razonable de lo que allí se dispone, sugieren impedimento para que por vía de adición o ampliación del contenido del mencionado decreto –y



no por otro medio— se habilite a la Asamblea para desplegar su potestad legislativa respecto de proyectos concretos...» (Sentencia n.º 1995-2149)

«... VIII. El artículo 195, que dispensa a la Asamblea Legislativa la potestad de reformar parcialmente la Constitución, no confiere al legislador ordinario una facultad ilimitada. Más bien, sujeta el ejercicio de esa potestad a un procedimiento especial agravado. En este sentido, el artículo 195 tiene un doble carácter. En primer lugar, carácter instrumental, al dotar a la Asamblea de una potestad y de un procedimiento para realizarla, procura el medio apto para que el texto constitucional, a pesar de su aspiración de perdurabilidad y permanencia, y de su consiguiente rigidez, encuentre manera de adaptarse a los cambios que demandan los tiempos. En segundo lugar, carácter sustantivo o garantista, puesto que la potestad legislativa ha de ceñirse al artículo 195, o, como éste mismo dice, puesto que la Asamblea ha de proceder «con absoluto arreglo» a sus disposiciones, protege la rigidez de la Constitución, o, lo que es igual, los contenidos de la Constitución, en tanto conjunto de normas fundamentales del ordenamiento jurídico, que no pueden reformarse por el procedimiento ordinario para la emisión de las leyes.» (Sentencia n.º 2000-7818)

«... En concreto, por cuanto el texto deliberado finalmente y aprobado en la Asamblea que es el de Creación del Instituto Costarricense contra el Cáncer, no guarda conexidad ni afinidad con el texto del proyecto original que lo que pretendía era facilitar el Financiamiento de la Fundación para el Paciente con Cáncer; en el tanto texto sustitutivo y final de la normativa cuestionada, lo que hace es regular la atención de pacientes con cáncer; crea una institución pública con una serie de competencias relevantes, tales como la definición de las políticas y programas nacionales relacionados con la enfermedad, lo que resulta distinto a lo que en principio se sometió a conocimiento que es el tema del financiamiento de la institución contra el cáncer. La ley que se aprueba pierde el vínculo necesario en el sentido de aplicación directa al texto que se discute, convirtiéndose por vía de moción, en un nuevo proyecto de ley, y no una enmienda. Conforme con la jurisprudencia citada, tal amplitud en el cambio entraña una violación a los trámites sustanciales en la formación de las leyes previstos a nivel constitucional y reglamentario, propiamente en relación con el principio democrático y el de publicidad que deben imperar en el procedimiento legislativo; que la hace inconstitucional. Lo procedente en este caso hubiese sido darle al proyecto de ley de creación del Instituto Costarricense contra el Cáncer, el tratamiento de una nueva iniciativa, y seguir los trámites co-



rrespondientes, pero no amparar tal cambio a una moción de fondo, que, como se vio, no guardaba la necesaria conexión con el proyecto discutido...» (Sentencia n.º 2008-1572)

viii. El contenido esencial del Derecho

La Sala Constitucional ha señalado, además, que otro de los límites que tiene el Estado, es no establecer limitaciones de tal índole que vacíen el contenido esencial del derecho fundamental, pues igualmente lo haría nugatorio. Así:

«Es decir, pueden limitarse los atributos de la propiedad, en tanto el propietario reserve para sí la posibilidad de explotar normalmente el bien, excluida claro está, la parte o la función afectada por la limitación impuesta por el Estado. Fuera de estos parámetros, si el bienestar social exige sacrificios de uno o de algunos únicamente, debe ser indemnizado, lo mismo que ocurre cuando el sacrificio que se impone al propietario es de tal identidad, que lo hace perder en su totalidad el bien. Así, la limitación a la propiedad resiste el análisis constitucional, cuando la afectación a los atributos esenciales de la propiedad que son aquellos que permiten el uso natural de la cosa dentro de la realidad socio-económica actual, no hace desaparecer la naturaleza del bien o haga imposible el uso de la cosa, porque el Estado imponga requisitos de autorización o de aprobación tan complejos que impliquen de hecho, la imposibilidad de usufructuar el bien.» (Sentencias números 1993-5097, 1996-2345 y 2003-4926)

ix. El principio de progresividad de los derechos fundamentales

De conformidad con este principio, el legislador puede potenciar un derecho, mas no reducir la tutela del mismo:

«De acuerdo con lo citado, mutatis mutandi, si para la creación de un área silvestre protectora la Asamblea Legislativa, por medio de una ley, estableció el cumplimiento de unos requisitos específicos, a fin de determinar si la afectación



en cuestión es justificada, lo lógico es que, para su desafectación parcial o total, también se deban cumplir determinados requisitos –como la realización de estudios técnicos ambientales– para determinar que con la desafectación no se transgrede el contenido del artículo 50 constitucional. En este sentido, podemos hablar de niveles de desafectación. Así, no toda desafectación de una zona protegida es inconstitucional, en el tanto implique menoscabo al derecho al ambiente o amenaza a éste. De allí que, para reducir un área silvestre protegida cualquiera, la Asamblea Legislativa debe hacerlo con base en estudios técnicos suficientes y necesarios para determinar que no se causará daño al ambiente o se le pondrá en peligro y, por ende, que no se vulnera el contenido del artículo 50 constitucional. El principio de razonabilidad, en relación con el derecho fundamental al ambiente, obliga a que las normas que se dicten con respecto a esta materia estén debidamente motivadas en estudios técnicos serios, aún cuando no existiera otra normativa legal que así lo estableciera expresamente. A juicio de este Tribunal Constitucional, la exigencia que contiene el artículo 38 de la Ley Orgánica del Ambiente n.º 7554, en el sentido de que para reducir un área silvestre protegida por ley formal deben realizarse, de previo, los estudios técnicos que justifiquen la medida, no es sino la objetivación del principio de razonabilidad en materia de protección al ambiente.» (Sentencia n.º 1998-7294)

x. *Materia tributaria*

De conformidad con la Constitución Política, únicamente el Poder Legislativo puede aprobar los impuestos nacionales; sin embargo, los tributos fijados no pueden resultar confiscatorios.

«2. Sobre el tema de la confiscatoriedad y la irrazonabilidad del gravamen.

El Estado puede tomar parte proporcional de la renta que genera el particular, para sufragar sus gastos, pero siempre que no llegue a anular la propiedad como tal, como sería el caso de que el tributo absorba totalmente la renta. Si la Constitución protege el derecho de propiedad al patrimonio integral, no se puede reconocer y admitir que otras disposiciones lo destruyan. Así, para ser constitucionales, los tributos no deben desnaturalizar otros derechos fundamentales, la Constitución asegura la inviolabilidad de la propiedad privada, así como su libre uso y disposición y prohíbe la confiscación, por lo que no se puede permitir una medida de Tributación que



vaya más allá de lo razonable y proporcionado. El impuesto es un medio de política económica, que debe armonizarse con el gasto público y la coyuntura económica, y su límite es la capacidad tributaria del particular. La ordenación de los impuestos debe basarse en los principios de generalidad y equitativa distribución de las cargas públicas.» (Sentencia n.º 2004-13421)

«El Estado puede tomar parte proporcional de la renta que genera el particular, para sufragar sus gastos, pero siempre que no llegue a anular la propiedad como tal, como sería el caso de que el tributo absorba totalmente la renta. Si la Constitución protege el derecho de propiedad al patrimonio integral, no se puede reconocer y admitir que otras disposiciones lo destruyan. Así, para ser constitucionales, los tributos no deben desnaturalizar otros derechos fundamentales. La Constitución Política asegura la inviolabilidad de la propiedad privada, así como su libre uso y disposición y prohíbe la confiscación, por lo que no se puede permitir una medida de Tributación que vaya más allá de lo razonable y proporcionado. El impuesto es un medio de política económica que debe armonizarse con el gasto público y la coyuntura económica, y su límite es la capacidad tributaria del particular. La ordenación de los impuestos debe basarse en los principios de generalidad y equitativa distribución de las cargas públicas. La aplicación del principio de igualdad, se refiere a la proporcionalidad de los impuestos, debiendo ser las cuotas desiguales para producir sacrificios iguales, de manera que exista una igualdad relativa respecto de la capacidad de pago, es decir, debe considerarse la capacidad económica del sujeto que debe pagar. Si la Constitución en su artículo 45 establece que la propiedad es inviolable, y en su artículo 40 que nadie será sometido a pena de confiscación, es indudable que el tributo no puede ser tal que haga ilusorias tales garantías. Lo que debemos entender por parte sustancial de la propiedad o la renta, es algo que no puede establecerse de manera absoluta: el componente de discrecionalidad o de razonabilidad debe valorarse en cada caso concreto, de manera circunstancial según las necesidades de hecho, las exigencias de tiempo y lugar, y la finalidad económico-social de cada tributo. Pero sí se puede establecer como principio, que se considera confiscatorio el gravamen que exceda la capacidad económica o financiera del contribuyente, o bien, si el impuesto absorbe una parte sustancial de la operación gravada, y corresponderá al Juez, en cada caso analizar estas circunstancias que serán, lógicamente variables y lo correcto es analizar esas situaciones en forma correcta.» (Sentencias n.º 1993-5749 y 2009-12218)



2. ¿Cuáles son los límites constitucionales generales definidos por la jurisprudencia constitucional respecto de la potestad normativa del Ejecutivo en el ámbito de las normas con rango de ley? ¿Y respecto de las normas de rango reglamentario?

La potestad de emitir reglamentos no es exclusiva del Poder Ejecutivo, pues también la ostentan otros órganos constitucionales e instituciones autónomas. Sin embargo, en el caso de este Poder, es una función prioritaria y definitoria de su acción.

De conformidad con los artículos 140 inciso 3) e inciso 18), son deberes y atribuciones que corresponden conjuntamente al Presidente y al respectivo Ministro de Gobierno:

«3. Sancionar y promulgar las leyes, reglamentarlas, ejecutarlas y velar por su exacto cumplimiento;

18. Darse el Reglamento que convenga para el régimen interior de sus despachos, y expedir los demás reglamentos y ordenanzas necesarios para la pronta ejecución de las leyes;...»

El reglamento es una disposición jurídica general, con eficacia e inferior a la ley, que está sujeta a lo que indica ésta. A través del reglamento se crean, modifican y extinguen situaciones jurídicas, pero dentro del marco de la ley. No puede derogar, violar o contradecir la ley, ni modificarla. Tampoco se puede normatizar lo que la Constitución reservó a la ley, y consecuentemente, no puede violar, derogar o contradecir la Constitución, ni los principios generales del derecho.

La jerarquía de nuestro ordenamiento está expresamente establecida en el artículo 6 de la Ley General de la Administración Pública, que señala:



«1. La jerarquía de las fuentes del ordenamiento jurídico administrativo se sujetará al siguiente orden:

- a) La Constitución Política;
- b) Los tratados internacionales y las normas de la Comunidad Centroamericana;
- c) Las leyes y los demás actos con valor de ley;
- d) Los decretos del Poder Ejecutivo que reglamentan las leyes, los de los otros Supremos Poderes en la materia de su competencia;
- e) Los demás reglamentos del Poder Ejecutivo, los estatutos y los reglamentos de los entes descentralizados; y
- f) Las demás normas subordinadas a los reglamentos, centrales y descentralizadas.

2. Los reglamentos autónomos del Poder Ejecutivo y los de los entes descentralizados están subordinados entre sí dentro de sus respectivos campos de vigencia.

3. En lo no dispuesto expresamente, los reglamentos estarán sujetos a las reglas y principios que regulan los actos administrativos.»

Ahora bien, por el principio de reserva de ley, existen materias que están vedadas de ser reguladas vía reglamentaria:

- a. Limitaciones a la propiedad privada.
- b. El régimen de las libertades públicas.
- c. La creación de servicios públicos, ya que por vía de reglamento se puede regular su organización, pero no su creación.
- d. La imposición de penas y delitos.
- e. La creación de impuestos.



Para ejemplificar, se citan algunos antecedentes jurisprudenciales de la Sala Constitucional:

«El Reglamento Ejecutivo está llamado a desarrollar los principios establecidos por la ley que están reglamentando, teniendo en ellos su límite, y no pudiendo exceder éstos, de manera que si lo hicieren, se estaría en presencia de una violación a los límites de la potestad reglamentaria establecida en el artículo 140 inciso 3) de la Carta Fundamental, ya que los reglamentos ejecutivos no pueden legislar “ex novo”, es decir, crear por vía reglamentaria regulaciones que no están previstas en la ley que desarrollan.» (Sentencia n.º 7335-94, 19947335)

«i. **Aclaración inicial sobre la función legislativa:** Resulta esencial para el efectivo funcionamiento del sistema democrático costarricense un correcto entendimiento de las competencias de la Asamblea Legislativa. Primero que nada, no son taxativas. Si bien es cierto, como órgano público, tiene el deber de conducirse guiado por el respeto al Estado de Derecho, el enunciado tiene características especiales en su caso. Significa que su función es la de legislar con sujeción a los límites expresos e implícitos que le impone la Constitución, principalmente, en lo que se refiere a la prohibición de invadir las funciones propias de los otros poderes de la República. Sin embargo, esto no implica que no pueda legislar sobre los temas que no se le asignaron expresamente en la Carta Fundamental. Tanto es así, que, por una parte, la Asamblea Legislativa tiene competencia residual, de manera que aquella materia que no esté expresamente atribuida a otro Poder, se entiende que incumbe al Legislativo, y, por otra, no podría el Ejecutivo esgrimir frente a la Asamblea una «reserva de reglamento», pues en nuestro sistema las únicas reservas que existen son a favor del legislador. En este sentido, dispuso la sentencia n.º 2755-92 de las 14:15 horas del 1.º de setiembre de 1992:

“Sin entrar a hacer otras consideraciones, la acción de inconstitucionalidad pierde su sustento al rebatir el argumento indicado, afirmándose que de la misma Carta Fundamental se deduce que la planificación no es una función esencial del Poder Ejecutivo, toda vez que en el ordenamiento costarricense no existe reserva del Ejecutivo frente al Legislativo. Es decir, en el sistema democrático costarricense las competencias residuales, salvo aquellas no atribuidas a otros órganos constitucionales, corresponden al Poder Legislativo, y no, al Ejecutivo.”» (Sentencia n.º 1997-8287)



«VI. El alegado principio de reserva de ley en materia tributaria, fue desarrollado por la Corte Suprema de Justicia, entonces en sus funciones de jurisdicción constitucional, en Resolución de las ocho horas del veintinueve de noviembre de mil novecientos setenta y tres, al expresar en lo que interesa: «II. El principio de «reserva de ley» en materia tributaria resulta de lo dispuesto en el artículo 121 inciso 13 de la Constitución Política, a cuyo tenor corresponde exclusivamente a la Asamblea Legislativa «establecer los impuestos y contribuciones nacionales»; atribución que, con arreglo al artículo 9.º ibídem, no podría la Asamblea delegar en el Poder Ejecutivo, al que tampoco sería lícito invadir la esfera del legislador en ejercicio de las facultades reglamentarias que le otorga el artículo 140, inciso 3.º, de la misma Constitución.» (Sentencia n.º 1993-4785)

«... La potestad reglamentaria le permite al Poder Ejecutivo participar en la creación normativa, sin que esto se pueda entender como una equiparación con la labor de elaboración del derecho que realiza la Asamblea Legislativa. En el inciso 3) del artículo 140 Constitucional se regula lo que se denomina la potestad reglamentaria ejecutiva. Por medio de ella se emiten reglamentos ejecutivos que complementan, desarrollan, aplican o ejecutan una ley anterior. Este tipo de reglamentos manifiestan con mayor potencia las características propias de la potestad reglamentaria. A saber, el reglamento ejecutivo es una norma subordinada a la ley, la complementa, no puede derogarla, modificar su contenido, dejarla sin efecto, o contradecir sus preceptos. Por otra parte, los reglamentos de organización se regulan en el inciso 18) del citado artículo Constitucional, especialmente referidos a la materia del régimen interior de los despachos del Poder Ejecutivo. Se caracterizan por no requerir de una ley previa y porque se dan específicamente para el ámbito de la organización administrativa. Tanto unos reglamentos como los otros deben respetar ciertos límites que son propios de la potestad reglamentaria en general. De esos límites interesa destacar el principio de jerarquía normativa regulado en el artículo 7 de la Constitución. Del anterior se deduce otro igualmente importante como es el de primacía de la ley. Esa prioritaria situación de la ley respecto del reglamento surge de su legitimidad, de su carácter soberano, y por esa razón el reglamento se convierte en norma secundaria y subordinada, incluso en el ámbito organizativo interno que es propio de la potestad reglamentaria, porque puede ser total o parcialmente regulado por la ley, y al margen de lo que ella dispone, no puede actuar el reglamento.» (Sentencia 1997-4588)



«Del pronunciamiento transcrito, se colige, que esta Sala ha aceptado la posibilidad de que opere –dentro de ciertos límites razonables– una “delegación relativa” de las facultades aludidas, siempre y cuando, se señalen en la ley los márgenes del tributo respectivo, criterio que aún mantiene y reitera en esta sentencia. Los accionantes acusan violación al principio de reserva de ley por cuanto en el artículo 3.º de la Ley número 5519 remite al Poder Ejecutivo para que determine el derecho de exportación ad valorem dentro de una banda que va entre el 1 y el 18 por ciento. Contrario a lo que afirman los accionantes en el caso en examen, no existe delegación legislativa que violente el principio de legalidad tributaria o reserva de ley, dado que la delegación que se produce es relativa y no absoluta. En efecto, lo que la ley establece en favor del Ejecutivo es una autorización para que utilice su poder reglamentario, elevando hasta el tope que fija la ley la tarifa del impuesto. Al fijar dicha proporción en concreto, el Ejecutivo no está usurpando la potestad legislativa, sino, que, lo que hace, es establecer el quantum de la medida de la prestación.» (Sentencia n.º 1997-5652)

«... sólo los reglamentos ejecutivos de esas leyes pueden desarrollar los preceptos de éstas, entendiéndose que no pueden incrementar las restricciones establecidas ni crear las no establecidas por ellas, y que deben respetar rigurosamente su «contenido esencial.» (Sentencias n.ºs 1992-3550, 1997-5826 y 1993-243)

«... IX. Lo que se acaba de expresar reafirma la potestad del Poder Ejecutivo para conducir la política fiscal, de acuerdo con el instrumental que le confieren la Constitución Política y la ley. Dada esa situación, el Ejecutivo puede actuar sobre el gasto público para equilibrar las cuentas públicas, con fines macroeconómicos de estabilidad, para fortalecer la economía o disminuir la deuda pública, es decir, realizar las acciones y disponer los actos legítimos que sean necesarios para alcanzar la meta del desarrollo del país. Sin embargo, como ya se ha visto, en relación con las instituciones autónomas únicamente puede dictar directrices de carácter general. Uno de los aspectos de las acciones tiene que ver con el argumento de que se quebranta la autonomía constitucional de esos entes, al impedirles reinvertir sus utilidades y reducir o suspender sus proyectos de inversión. Tal y como se desprende de la jurisprudencia de la Sala, la Administración central puede dictar dichas directrices en relación con la inversión pública. No obstante, además de la obligada generalidad que se requiere, también debe observar otros límites. En primer lugar, el legislador ha asignado cometidos específicos a cada una de esas instituciones. En consecuen-



cia, el Ejecutivo no puede interferir en ese núcleo de competencia concreta del ente, es decir, no puede obstaculizar su ámbito singular de actuación, ni variar o impedirle el cumplimiento de los fines que la ley le impuso. Asimismo, está claro que las autónomas deben tener un grado razonable de independencia de gobierno que les permita llevar a cabo su misión. Especialmente, debe tenerse presente que la facultad legal de dictar directrices en materia de inversión pública está sujeta a la eficacia vincular de la planificación nacional del desarrollo. Y, algo que no puede omitirse es que la política económica del Estado tiene la obligación constitucional de procurar el mayor bienestar a todos los habitantes del país y el más adecuado reparto de la riqueza. De esta manera, las directrices en discusión deben obedecer necesariamente a esos parámetros. Asimismo, la planificación nacional del desarrollo supone una base democrática en nuestro Estado social de Derecho. Esto significa, a la luz del principio cristiano de justicia social y con base en los artículos 50 y 33 de la Constitución, que las directrices sobre racionalización del gasto público y en materia de inversión pública, no pueden tener consecuencias redistributivas injustas, ni desmejorar el gasto social disminuyendo la producción o la calidad de los bienes y servicios públicos indispensables y, con mucho mayor razón, no pueden afectar negativamente a los sectores socioeconómicamente más vulnerables, de menor ingreso o más necesitados; lo anterior implica que, como mínimo, está vedado a la política económica incrementar los niveles sociales de pobreza y producir efectos que de cualquier forma causen desigualdad social.» (Sentencia 2002-2019)

«... Cuando una norma penal se redacta en términos ambiguos, es el juez y no el legislador quien al final de cuentas define la conducta penalmente reprimida. La traslación de esa competencia presenta varios y serios inconvenientes, bajo la óptica del Derecho de la Constitución. En primer término, si es el juez quien dice cuáles conductas están prohibidas y seguidas por una sanción, de ello se tendrá noticia con la emisión del acto jurisdiccional prototípico: la sentencia. Es decir, temporalmente habría una anteposición de la conducta a su categorización como penalmente sancionable con evidente contravención del principio de legalidad criminal y su postulado de *lex previa*. Asimismo, no tendrían los miembros de la comunidad la seguridad de cuáles son los comportamientos que les pueden acarrear responsabilidad penal, en detrimento del enunciado de *lex certa*. Por último, es característico de los regímenes democráticos el respeto escrupuloso del principio de reserva de ley en varias materias, entre las cuales destaca la penal, entendiendo que el órgano parlamentario, como destinatario inmediato de la potestad legislativa propia del pueblo,



es el único legitimado para decretar las intromisiones más severas del poder público en la esfera individual. Es por ello que las penas, el régimen de los derechos fundamentales, los impuestos, entre otros ámbitos materiales, se confían al legislador, quien, por demás, no puede renunciar al mandato popular que se le ha conferido...» (Sentencia n.º 2008-16098)

«... De modo que, contrario a lo aducido por el accionante, la potestad reglamentaria ejercida por la Caja al dictar su Junta Directiva el Reglamento para Verificar el Cumplimiento de las Obligaciones Patronales y de Asegurados, así como lo dispuesto en el artículo 6 de ese reglamento, se enmarca dentro de las potestades de administración y gobierno que en materia de seguridad social se le otorga en el párrafo segundo del artículo 73 de la Constitución Política y, por ello, resulta acorde con el Derecho de la Constitución. Esa potestad reglamentaria es diversa a la que los incisos 3 y 18 otorgan al Poder Ejecutivo, que se refieren a los reglamentos de organización y servicios de la Administración. Pero el Poder Ejecutivo no puede reglamentar lo relativo a la administración y gobierno de los seguros sociales, materia en la cual la Caja tiene plena independencia y autonomía otorgada por la propia Constitución...» (Sentencia n.º 2010-5893)

3. ¿Cuáles son los límites constitucionales definidos por la jurisprudencia constitucional respecto de la potestad presupuestaria?

Según lo dispone nuestra Constitución Política en los artículos 121, inciso 11, 177 y 178, la preparación del presupuesto de la República le corresponde al Poder Ejecutivo y su aprobación a la Asamblea Legislativa.

El proyecto de presupuesto debe ser sometido a conocimiento de la Asamblea por parte del Poder Ejecutivo a más tardar el primero de setiembre de cada año, y ser aprobado antes del 30 de noviembre del mismo año por el Parlamento.



Asimismo, el artículo 179 de la Constitución dispone expresamente que la Asamblea no puede aumentar los gastos presupuestos por el Poder Ejecutivo, si no es señalando los nuevos ingresos que hubieren de cubrirlos, previo informe de la Contraloría General de la República sobre la efectividad fiscal de los mismos.

Algunas sentencias al respecto señalan que:

«El artículo 121, inciso 11), de la Constitución Política, se refiere genéricamente a la competencia legislativa en la materia al atribuirle la potestad de *“Dictar los presupuestos ordinarios y extraordinarios de la República”*. Por su parte, el artículo 176, también de la Carta Fundamental indica las características esenciales del presupuesto:

“El presupuesto ordinario de la República comprende todos los ingresos probables y todos los gastos autorizados de la administración pública, durante el año económico. En ningún caso el monto de los gastos presupuestos podrá exceder el de los ingresos probables.

Las Municipalidades y las instituciones autónomas observarán las reglas anteriores para dictar sus presupuestos.

El Presupuesto de la República se emitirá para el término de un año, del primero de enero al treinta y uno de diciembre.”

El numeral 178 ídem se refiere al papel que desempeña la Asamblea en el trámite de conocimiento y aprobación del proyecto:

“El proyecto de presupuesto ordinario será sometido a conocimiento de la Asamblea Legislativa por el Poder Ejecutivo, a más tardar el primero de setiembre de cada año, y la Ley de Presupuesto deberá estar definitivamente aprobada antes del treinta de noviembre del mismo año.”

De este modo, puede observarse que la función primordial de la Asamblea Legislativa en materia presupuestaria es de aprobación del documento que el Ejecutivo somete a su conocimiento, sin que su papel tenga las características de, por ejemplo, aquel que juega en el caso de la aprobación de los impuestos municipales, en el que únicamente puede dar su aquiescencia o negarla. Por el contrario, tratándose de materia presupuestaria, el legislador cumple una función más activa,



debido a las características propias de esta ley, que exigen del parlamento una labor de contralor político. En cuanto a estas características de la ley de presupuesto se indicó en la sentencia n.º 7375-94 de las 10:48 horas del 15 de diciembre de 1994:

“El ‘Derecho Financiero’ mediante un conjunto de normas jurídicas regula la actividad financiera del Estado, dentro de estas normas jurídicas relevantes está la ‘Ley del Presupuesto General de la República’. El presupuesto es un instrumento que contiene el cálculo de ingresos y gastos previstos para cada período fiscal, cuya confección se asigna al Poder Ejecutivo de acuerdo a las leyes y prácticas administrativas que rigen su preparación, para someterlo luego a la Asamblea Legislativa para la aprobación, a fin de contar así aquél con un instrumento de gobierno para el manejo del patrimonio público del país. Según lo apuntado, el presupuesto es un plan contable con significación jurídica, elaborado por el poder ejecutivo a corto plazo –un año–, que el legislativo autoriza y que faculta para administrar los ingresos y los gastos preestablecidos por el primero.

II. Entre los principios –de carácter sustancial– rectores del ‘Derecho Presupuestario’ se encuentra el del ‘Equilibrio Presupuestario’. La Constitución Política en su artículo 176, hace referencia a ese equilibrio al señalar:

‘El presupuesto ordinario de la República comprende todos los ingresos probables y todos los gastos autorizados de la Administración Pública, durante el año económico. En ningún caso el monto de los gastos presupuestados podrá exceder los ingresos probables...’

Por su parte, la Ley de la Administración Financiera de la República, establece en su artículo 33:

‘El presupuesto anual ordinario comprenderá la indicación de todos los gastos ordinarios autorizados para ese período, sin excepción y la estimación de todos los ingresos ordinarios probables de la Administración Pública durante el ejercicio respectivo, sin deducciones ni omisiones de ninguna especie. Los presupuestos extraordinarios comprenderán la totalidad de los egresos extraordinarios y de los ingresos extraordinarios u ordinarios. Para este efecto se tendrá como ingreso de carácter extraordinario cualquier excedente entre los ingresos ordinarios presupuestados y los ingresos ordinarios efectivos, del cual se dispondrá conforme a la ley. En ningún caso el monto de los gastos presupuestados podrá exceder el de los ingresos probables.’



De las normas transcritas se desprende, que es de suma importancia y de obligatorio acatamiento para la acción económica del Gobierno, la máxima financiera de que el Estado no debe gastar en un período determinado más de lo que permiten los ingresos, a fin de evitar un faltante con relación a un exceso de gastos, es decir lo que se conoce como el ‘déficit’ presupuestario, habida cuenta de lo inconveniente que resulta para la economía de un país, pese a que modernamente se habla de la posibilidad de atender los sistemas económicos de un país mediante la utilización de un ‘déficit sistemático o admisible’.

III. Aparte y además del principio comentado, existen otros, también recogidos en la Constitución, entre ellos, el axioma jurídico de que el presupuesto de un país constituye el límite de acción del Estado para el uso y disposición de sus recursos. La Constitución Política, en su artículo 180, dispone al respecto:

‘El presupuesto ordinario y los extraordinarios constituyen el límite de acción de los poderes públicos para el uso y disposición de los recursos del Estado, y solo podrán ser modificados por leyes de iniciativa del Poder Ejecutivo...’

278

Si bien es cierto el Estado, habida cuenta de la norma constitucional enunciada, no puede gastar más allá de los límites superiores que señala el presupuesto para un determinado año fiscal, también lo es que ésta no obliga al Poder Ejecutivo a gastar la totalidad de lo autorizado. En otras palabras, la autorización, por parte de la Asamblea Legislativa, de los distintos –posibles– gastos, no implica que el Estado deba hacerlos, ni que su consignación en el presupuesto haga nacer a favor de los destinatarios un derecho, es decir, no tienen el efecto de obligar al Ejecutivo frente a los beneficiarios de los dineros prometidos, pues como gastos probables que son, están supeditados al hecho de que se verifiquen los ingresos probables contemplados también en el acto legislativo que los ampara. La mayor parte de los ingresos del presupuesto provienen de los impuestos, tasas y contribuciones especiales, por ello resulta de suma importancia que el Poder Ejecutivo al momento de gastar, tome en cuenta la evolución de la situación fiscal –que eventualmente puede ser distinta a la prevista al momento en que se elaboró el presupuesto– y la definición de prioridades por parte del Gobierno.”

El presupuesto funge, pues, como plan contable y norma jurídica que regula los medios económicos que permiten el cumplimiento de los fines públicos. Como acto jurídico su validez está supeditada al cumplimiento de los principios que rigen para



su emisión, tales como el de elaboración y autorización de un único instrumento que contenga la totalidad de los ingresos y egresos, debidamente desglosados. Asimismo, que éste constituye el límite de la actuación de los entes públicos para el uso y disposición de los fondos públicos (artículos 176, 177 y 140, inciso 7) de la Constitución Política). Es, pues, en el marco de ese concepto de presupuesto y de los principios que lo rigen, que deberá desempeñarse la función legislativa en la materia.» (Sentencia n.º 1997-8287)

«... Ciertamente, el artículo 176 constitucional solo alude, en su texto, al “*presupuesto ordinario de la República*”, a secas, como si ambos conceptos fueran sinónimos, pero del todo no lo son, porque también son “*presupuestos de la República*” los “*extraordinarios*” a que alude el artículo 177, párrafo 4, de la misma Constitución. La verdad es que hay, conforme al Derecho de la Constitución en su conjunto, dos clases diferenciadas de Presupuestos de la República: el “*Ordinario*”, así, en singular, que comprende el que podemos llamar “*General*”, que se aprueba para el siguiente ejercicio anual, junto con las reformas que se le introduzcan después y que será solo eso: «*reformas al Presupuesto Ordinario, pese a que, como se dijo, la dicha tradición de equívocos haya dado y continué dando en llamarlas, con frecuencia, “presupuestos extraordinarios*”, y los *extraordinarios*, cuantos sean necesarios, y sus reformas. Uno y otros constitucionalmente definidos, no de acuerdo con su trámite, ni con la oportunidad de su presentación por el Poder Ejecutivo o de su aprobación por la Asamblea Legislativa, ni siquiera con el contenido de los egresos que autorizan –aunque estos si tengan importancia, como se dirá–, sino por el origen de los ingresos con los cuales se vayan a financiar: si éstos son ordinarios, corrientes o permanentes, como los tributarios y, en general, las rentas del Estado, entonces se tratará del Presupuesto Ordinario; si los ingresos son extraordinarios, como los empréstitos, en general, se tratará de Presupuestos Extraordinarios.» (Sentencias n.ºs 2002-481, 1998-9192 y 1996-6859)

«... Los presupuestos regulados en nuestro país son conocidos en doctrina como “presupuestos de medios” de manera que existen asignaciones por programas u objetivos, donde los términos monetarios se encuentran dirigidos al cumplimiento de fines, que luego serán evaluados o analizados (artículos 49 y ss de la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos). De conformidad con lo aprobado por el Poder Constituyente en 1949, la propuesta presupuestaria del Poder Ejecutivo requiere de una determinada juridicidad, por lo que debe ser objeto



de un acuerdo legislativo mediante el cual se aprueban los rubros autorizados. De ahí que el Poder Legislativo aprueba en este proceso el proyecto del presupuesto del Gobierno Central.

VI. Sobre el artículo 180 de la Constitución Política. Efectivamente, el artículo 180 de la Constitución Política establece los límites del Poder Ejecutivo en cuanto a los presupuestos públicos, pero también contiene una norma habilitante para situaciones coyunturales de necesidad y urgencia. La Sala abordó en una ocasión anterior este tema e indicó que:

«... el artículo 180 de la Constitución Política, se refieren a verdaderos «estados de necesidad y urgencia» y no a la mera urgencia, que no es otra cosa más que la pronta ejecución o remedio a una situación dada, que se ha originado en los efectos de como ha sido manejada ella misma, y, bajo este presupuesto básico, la Sala entiende que lo que el Constituyente plasmó en su norma, es la posibilidad jurídica de que la Administración mediante procedimientos administrativos excepcionales, expeditos y simplificados, enfrente el estado anormal en que se llegue a encontrarse ante un evento de esa índole, y no una simple justificación de los actos que emite. De manera que la norma constitucional bajo análisis, sanciona expresamente las circunstancias de “guerra”, “conmoción interna” y “calamidad pública”, como las que pueden ser objeto de su propio tratamiento de excepción y que deben entenderse dentro de la más rancia definición de la fuerza mayor o, a lo sumo, del caso fortuito, es decir, sucesos que provienen de la naturaleza, como los terremotos y las inundaciones, o de la acción del hombre, como tumultos populares, invasiones y guerra, o de la propia condición humana, como las epidemias, eventos que son sorpresivos e imprevisibles, o aunque previsibles, inevitables; se trata, en general, de situaciones anormales que no pueden ser controladas, manejadas o dominadas con las medidas ordinarias de que dispone el Gobierno. De manera que la «emergencia» que ha contemplado el artículo 180 constitucional resulta ser un concepto jurídico indeterminado, porque no se determinan exactamente sus límites, precisamente a causa de que se está refiriendo a un supuesto de la realidad, que permite concreción o precisión al momento de aplicarse y que se opone, frontalmente, al concepto de la simple urgencia.» (Sentencia 1992-3410)



El numeral contiene entonces el régimen constitucional mediante el cual el Poder Ejecutivo debe reconducir los recursos públicos que fueron aprobados en tiempos normales, a una situación que exige legislación nueva, para afrontar situaciones de crisis y de emergencia.» (Sentencia n.º 2009-9427)

4. Detalle si existe jurisprudencia constitucional (y cuál es su contenido básico) respecto de los mecanismos de control parlamentario en sentido estricto (*ad. ex. mociones de censura, votos de confianza, investidura parlamentaria, etc.*) y en sentido amplio (*ad. ex. Preguntas, interpelaciones, comisiones de investigación, etc.*)

La Sala Constitucional ha señalado que el control político realizado por la Asamblea Legislativa se ejerce no sólo respecto del Poder Ejecutivo, sino, en general, sobre todos los órganos e instancias públicas. Esta labor tiene como objetivo primordial, tutelar el ejercicio de la soberanía popular, por quien está constitucionalmente reconocido, como su principal agente de tutela; de esta manera, sirve de garantía de la democracia al servir de foro de publicidad en la actividad de los Poderes Públicos, con el fin de que el pueblo –titular de la soberanía– pueda reconocer las actuaciones de tales Poderes y su justificación.

Para dar cumplimiento a lo anterior, la Asamblea Legislativa debe contar con los medios y recursos precisos para ello, los que procuran el exacto cumplimiento de la actividad gubernamental para confrontarla con los parámetros establecidos en la Constitución y por la propia Asamblea; además de poder contar con los procedimientos, cuya finalidad es establecer sanciones a los infractores, si la investigación fuere desfavorable.

Para cumplir con su objetivo, se le reconocen una gran variedad de mecanismos, escasamente regulados o del todo carentes de cualquier procedimiento



para su concreción, por lo que el control, en la mayoría de los casos, si no es en todos, se produce sobre la base de criterios de oportunidad política, librados por los diputados. La interpelación de los Ministros, el voto de censura, el discurso del Presidente de la República el primero de mayo de cada año y las propias Comisiones de Investigación, son actividades políticas desarrolladas por la Asamblea Legislativa. Recalca que la trascendencia de esta competencia es su permanencia, es decir, no es un accidente o una competencia ejercida casuísticamente, sino que es un instrumento de depuración de las instituciones, vigilante de las jerarquías políticas y administrativas en los gobiernos democráticos; y de acuerdo con la Constitución, el control parlamentario representa el único medio posible para que los ciudadanos, titulares de la soberanía, controlen continuamente a los gobernantes y a la Administración Pública en general.

Es precisamente en el período de sesiones extraordinarias, con el desplazamiento de la iniciativa legislativa al Poder Ejecutivo, que el sistema de frenos y contrapesos se debilita por el aumento de las potestades normativas del Poder Ejecutivo, momento en que el Poder Legislativo debe aumentar sus posibilidades de control político, y no anularlo por completo durante el mismo.

La posición contraria permitiría hacer escapar del control político a la actividad del Poder Ejecutivo, por cuanto, bastaría con dictar los recesos legislativos, a fin de evitar la actuación inmediata de la Asamblea Legislativa, para minimizar su impacto político.

Por razones políticas, la Asamblea Legislativa tiene una potestad incita de autoconvocarse durante los recesos legislativos, en cuanto es el órgano que realiza la función de control parlamentario sobre los demás entes y órganos públicos, lo cual es, precisamente, manifestación de la independencia de la Asamblea Legislativa (ver sentencia n.º 1996-6939).

Básicamente y en materia de amparo, la Sala se ha pronunciado en diversas ocasiones por violación al debido proceso en las Comisiones de Investiga-



ción, desproporcionalidad en las recomendaciones dadas, acceso a la información por parte de las Comisiones y otros temas relacionados. Por ejemplo:

«Existen mecanismos de control político establecidos expresamente en la Constitución. Existe una competencia genérica del Poder Legislativo para controlar al Poder Ejecutivo. La función controladora del Poder Ejecutivo es interna y no excluyente de controles externos ejercidos por el Parlamento y por la Contraloría General de la República. Esta, al informar a la Asamblea Legislativa, le permite ejercer un control político en materia financiera. Asimismo, el Poder Judicial, a través de las diversas jurisdicciones, controla a la Administración. Una posible interpretación del artículo 140, inc. 8, apunta a que el Poder Ejecutivo es un órgano ejecutor y esa ejecución debe ser realizada de conformidad con el ordenamiento jurídico. Dado que al Poder Ejecutivo no se le permite actuar en forma contraria al ordenamiento, debe vigilar que la función administrativa se realice de acuerdo con el principio de legalidad. En igual forma, le corresponde al Estado, por principio, prestar los servicios públicos, lo que se debe realizar en la forma más eficiente posible. Una vigilancia interna no impide en forma alguna el control externo sobre cada uno de los actos administrativos o de la actividad administrativa en general. Y, precisamente por estas razones, esta Sala dejó muy en claro al emitir el dictamen consultivo sobre el texto original del proyecto que dio origen a la Ley del Defensor de los Habitantes (Voto 502-91), que entendía que la Defensoría de los habitantes sería un órgano parlamentario de tutela de legalidad administrativa para coadyuvar en la promoción y defensa de los derechos de los habitantes “... no excluyente de otras competencias constitucionales o legales sobre la materia, muy especialmente las atribuidas a esta Sala por los artículos 10, 48 y 128 de la Carta Política y por la Ley de la Jurisdicción constitucional.”» (Sentencias números 2000-07730 y 2001-7609)

«**VII. De las comisiones de investigación.** En lo que toca a las comisiones de investigación de la Asamblea Legislativa, esta Sala en sentencia número 4364-93, de las catorce horas cincuenta y siete minutos del veinte de julio de mil novecientos noventa y tres, señaló lo siguiente:

“I. Esta Sala ya ha vertido su criterio sobre las facultades de las comisiones especiales legislativas en otras oportunidades, así, en la sentencia número 441-91 de las dieciséis horas quince minutos del veinte de febrero, por la que se resuelve el amparo que se tramita en ex-



pediente número 348-90, y en la resolución 1618-91 de las catorce horas dieciséis minutos del veintiuno de agosto, por la que se contesta a la consulta legislativa formulada por los diputados Danilo Chaverri Soto y otros.

II. La atribución de la Asamblea Legislativa de nombrar comisiones para investigar cualquier asunto que la misma le encomiende, y rendir el informe correspondiente, **constituye un instrumento normal e indispensable para que la Asamblea pueda desempeñar sus función de fiscalización política**, que le es tan consustancial como la netamente legislativa. Sin embargo, esta atribución encuentra limitaciones insalvables, derivadas de consideraciones constitucionales, a saber (ver resolución número 1618-91):

- a. En primer lugar, sólo puede utilizarse como instrumento de la función legislativa de fiscalización política y, por ende, únicamente para investigar negocios, o de la forma en que se invierten los fondos públicos o conductas de los entes, órganos o funcionarios públicos, nunca de los particulares, quienes están excluidos, por definición, de dicha fiscalización.
- b. En segundo lugar, estas facultades que se atribuyen a las comisiones, no pueden ser para sustituir, invadir o entorpecer, total o parcialmente las funciones jurisdiccionales de los tribunales de justicia ni para contribuir a que otros lo hagan. En este sentido, es importante resaltar que la función jurisdiccional está exclusivamente en manos del Poder Judicial, de modo tal, que 'ante ella cede cualquier función similar ejercida por otro Poder del Estado, como ya se ha dicho por esta misma Sala respecto del Tribunal de Servicio Civil'. (Resolución número 441-91.)
- c. En tercer lugar, el ejercicio de las potestades de investigación y fiscalización legislativa debe fortalecer, y no debilitar, los derechos y libertades fundamentales.

III. No obstante lo anterior, vale indicar que «siendo los diputados funcionarios políticos, están en la obligación de denunciar ante las autoridades competentes cualquier hecho que consideren delito perseguible de oficio, cuando tengan conocimiento de él en el desempeño de sus funciones, tal como lo ordena el artículo 156, inciso 1.º, del Código de Procedimientos Penales. Omitir ese deber, es también censurable, porque los Diputados no se diferencian en ese sentido, de otros funcionarios públicos, no obstante su posición en el sistema y su origen electivo.» (Resolución número 441-91)



La investigación parlamentaria consiste en un conjunto de operaciones que culminan con la redacción o preparación de una o más relaciones por parte de la Comisión Investigadora, cuya finalidad precisamente es el control de la forma en que el gobierno, y en general la Administración Pública, desarrollan su cometido. Es el único instrumento que permite a los Parlamentarios una adquisición directa de información, acerca del funcionamiento de los demás entes públicos; por cuanto están dotadas de una serie de facultades especiales, como medio necesario para llevar a cabo su labor, como la de exigir la presencia de funcionarios públicos y particulares a declarar en su seno, solicitar informes a cualquier funcionario público, e inclusive, solicitar exhibición de documentos y registros, y eventualmente, sancionar a los que desobedezcan sus órdenes. Como se indicó antes, esta labor se ejerce dentro del principio de separación de Poderes, por lo que un límite objetivo de la investigación legislativa, lo constituye la propia competencia constitucional, es decir, no puede ejercer funciones propias de otros Poderes, ni puede conocer de los secretos de Estado, ni de los asuntos que se encuentren en tramitación con carácter diplomático, ni tampoco de los que se refieran a operaciones militares pendientes.»

La función que realizan estas Comisiones es de naturaleza esencialmente política, por lo que la Sala ha enfatizado que sus recomendaciones tienen esa naturaleza y no constituyen sanciones de tipo jurídico.

Por tal razón, el ejercicio del control se produce de conformidad con criterios de oportunidad política, libremente valorados por la Asamblea Legislativa, ajenos a las consideraciones jurídicas y por ello las recomendaciones de las comisiones investigadoras carecen de efectos vinculantes para los demás órganos del Estado, por lo que se considera que los efectos del control parlamentario se dan en el ámbito de la repercusión pública, la presión social, la sanción moral y la desaprobación política.

En consecuencia, se ha aceptado que la medida sancionatoria o correctiva recomendada por una comisión investigadora es de carácter, moral, social y político (ver sentencias 1992-174, 1993-3464, 1991-441, 1995-1640 y 1997-1898). Así, por ejemplo, ha dicho la Sala:



«V. Sobre las violaciones alegadas.» En el caso del amparado, a quien la Comisión Investigadora de las Irregularidades Cometidas en el Banco Anglo le imputó negligencia en el ejercicio de sus funciones públicas, observa la Sala que nunca se le citó para comparecer ante esa Comisión, no tuvo oportunidad alguna para referirse a los hechos u omisiones que se le atribuyeron, ni de explicar sus actos y al analizar lo actuado, a la luz de lo que viene dicho, la recomendación impugnada resulta a juicio de la Sala desproporcionada en relación con la negligencia atribuida al recurrente, aspectos que tienen que ver con la interpretación de los alcances del acto “tomar nota”, al que no se le ha dado un alcance jurídico, y en virtud de ello se limita indefinidamente su derecho de acceder a cargos públicos. Por lo expuesto, estima la Sala que la recomendación impugnada es contraria al principio de razonabilidad y lesiona el derecho que tiene el amparado a la defensa y de acceder, como cualquier ciudadano, a un cargo público. En consecuencia, el recurso deberá ser declarado con lugar, como en efecto se dispone, con las consecuencias que en la parte dispositiva se dirán.» (En el mismo sentido ver sentencias n.ºs 1998-6253 y 1998-7350)

«... Sobre la naturaleza de las investigaciones y recomendaciones que puede hacer la Asamblea Legislativa en el ejercicio de la función de control político, esta Sala se ha pronunciado en varias oportunidades, indicando que la labor de las Comisiones de esta clase, establecidas en el inciso 23) del artículo 121 de la Constitución Política, no es la de juzgar –competencia exclusiva del Poder Judicial, en sentido estricto– a los servidores públicos, y menos aún a los particulares, pues, respecto de estos últimos, hay imposibilidad para investigar su vida y negocios privados, salvo en cuanto tengan relación con organismos o fondos públicos. Sí se ha admitido que en los hechos investigados pueden resultar involucradas personas privadas, simples particulares; sin embargo, se entiende que la investigación no se dirige contra éstas, pues en todo caso con estas investigaciones no se encausa a alguien en particular, es decir, no se establece un procedimiento en contra de persona determinada, razón por la cual no existe motivo para intimar cargos como si se tratara de un imputado dentro de un proceso penal, ya que a una persona para que comparezca a declarar ante la Comisión, a fin de interrogarla, no es sino la utilización de uno de los medios que la propia Constitución Política le confiere (párrafo segundo del inciso 23) del artículo 121 constitucional) a la Asamblea Legislativa para alcanzar su cometido. Se ha enfatizado así en la jurisprudencia de este Tribunal que ninguna persona es llamada a declarar a una Comisión investigadora en calidad de acusado, sino como simple compareciente, a fin de interrogarla para obtener información sobre los he-



chos objeto de la investigación, por lo que no impone sanciones o penas, en los términos del artículo 39 de la Constitución Política, sin que ello demerite su posibilidad de comparecer con abogado y abstenerse de declarar sobre lo que estime puede acarrearle responsabilidad penal...» (Sentencia 1998-9172)

«... Evidentemente, la expresión “cualquier asunto” del inciso 23 del artículo 121 constitucional admite la posibilidad de investigaciones que tengan como resultado la facilitación o la preparación de la función legislativa, aunque es notorio que esta finalidad se sirve, en la generalidad de los casos, de las llamadas “comisiones permanentes”, o también de otras comisiones especiales que el Reglamento legislativo distingue de las comisiones de investigación propiamente dichas (véanse, a este respecto, los artículos 90 y 96 del citado Reglamento). De allí que se insista en que estas últimas comisiones tienen por finalidad el control político, o, en todo caso, que tienen una finalidad política. De aquí se sigue que, en perspectiva general, dichas comisiones están encaminadas a la determinación de responsabilidades políticas, en relación con “asuntos de interés público” (valga decir, circunstancias y estados de cosas que requieren esclarecimiento por razones de interés público, sea, aquellos que no tienen que ver con la esfera privada de las personas), y con los titulares de cargos políticos o públicos (pero es entendido, como enseguida se dirá, que las comisiones investigan “asuntos”, no apersonas). Esto supone, además, que de los trabajos e informes de las comisiones solo pueden deducirse regularmente consecuencias o efectos políticos.

Ciertamente, el segundo párrafo del inciso 23 del artículo 121 constitucional dota a las comisiones de poderes extraordinarios para realizar sus investigaciones, poderes que pueden semejarse a los que se emplean, sobre todo, en la investigación judicial penal. Pero esta paridad o semejanza en modo alguno implica equiparar las funciones, finalidades o resultados de aquellas con las funciones, finalidades y consecuencias de la actividad de los órganos judiciales: la vocación de ambas funciones –la judicial y la de control político– es distinta; no puede confundirse, ni conducir a los mismos o a análogos resultados. Simplemente, las comisiones son órganos impulsados por móviles políticos, están al servicio de finalidades políticas...» (Sentencia n.º 1999-5367)

«... Ahora bien, las Comisiones de Investigación deben respetar los derechos fundamentales de los comparecientes, no el debido proceso –que no es aplicable



en el caso de las Comisiones Investigadoras, según lo expuesto—, sino todos aquellos reconocidos por la propia Constitución Política, la legislación internacional e interna y que, aún cuando puedan relacionarse con el debido proceso, tienen autonomía propia y, como tales, forman parte de los derechos que el ordenamiento le reconoce a todas las personas. Tal es el caso, por ejemplo, del derecho a no declarar contra sí mismo, el cónyuge, ascendientes, descendientes o parientes colaterales hasta el tercer grado, inclusive, de consanguinidad o afinidad (artículo 36 de la Constitución Política), lo que significa que el compareciente ante una Comisión Investigadora puede invocar a su favor dicho precepto constitucional y negarse a declarar, de considerarse que, de lo contrario, podría surgir una responsabilidad penal para él o los familiares cubiertos por la norma constitucional; o del derecho de hacerse acompañar de un abogado para que lo asesore o solicitar traductor si no domina el idioma español, etc. Así, por ejemplo, la recomendación legislativa dirigida a otros órganos del Estado para que se abstengan de nombrar en cargos públicos a determinadas personas, en virtud del resultado de las investigaciones, tiene el propósito de ser obedecida o acatada por quienes tienen la competencia de nombramiento, los que, si no procedieran en el sentido recomendado, se exponen a su vez al reproche público y, en general, a una devaluación de su propia situación o posición en el orden político. Es en este contexto en el que se consigue que aun la simple recomendación surta en la práctica efectos similares y aun más graves que los que se reconocen a la sanción formal, a la válidamente impuesta: por ejemplo, a la pena de inhabilitación para el ejercicio de cargos u oficios públicos, concebida como reacción frente a ciertos ilícitos penales, que puede —por un lapso limitado— incapacitar a una persona para obtener cargos, empleos o comisiones públicas, inclusive de elección popular, o privarle de los derechos políticos, activos o pasivos (véase a este respecto el artículo 57 del Código Penal)...» (Sentencias n.ºs 1997-1898 y 2000-7215)

«IV. Por otra parte, no menos importante es destacar que la vía del amparo constitucional no debe ser empleada para sustituir las potestades de control político con que cuenta la Asamblea Legislativa de conformidad con el artículo 121 inciso 24) de la Constitución Política. Como dispone dicha norma, puede la Asamblea interpelar a los Ministros de Gobierno en relación con actos referentes al ejercicio de sus cargos, así como censurarlos por considerar sus actuaciones inconstitucionales, ilegales, o producto de errores graves que hayan causado o puedan causar perjuicios evidentes a los intereses generales. Si los diputados tienen dudas acerca



de la validez, conveniencia u oportunidad de determinadas decisiones tomadas por el Poder Ejecutivo o alguno de sus integrantes, podrá entonces hacer uso de tales potestades de control parlamentario, sin la intermediación de la Sala Constitucional. Como se dijo, ninguna de las actuaciones impugnadas revela que las referidas infracciones hayan sido en efecto cometidas, por lo que de conformidad con lo establecido en el artículo 29 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, el presente recurso de amparo deberá ser desestimado en todos sus extremos, como en efecto se hace.» (Sentencia 2003-3839)

«... Otros límites que ha establecido la jurisprudencia de este tribunal se refieren a que las recomendaciones contenidas en los informes no se refieran a la inhabilitación para el ejercicio de funciones públicas por plazo indeterminado así como que las mismas no invadan la independencia de otros órganos o entes públicos o privados (otros poderes o partidos políticos)...» (Sentencia n.º 2003-15253)

5. ¿Existen límites a la reelección del Poder Ejecutivo?

289

La Constitución Política de 1949 prevé la posibilidad de la reelección del Presidente de la República, pero no de manera inmediata, sino a los ocho años de haber dejado el cargo, es decir, mediando dos períodos presidenciales entre la finalización del mandato y la nueva postulación.

¿Se han planteado problemas constitucionales al respecto?

Lo indicado en la respuesta anterior es la previsión original adoptada por la Asamblea Nacional Constituyente en el año 1949. Esta disposición fue reformada parcialmente en el artículo 132, inciso 1), mediante Ley n.º 4349 del 11 de julio de 1969, eliminando del todo la posibilidad de la reelección Presidencial.

Contra la reforma citada fueron presentadas dos acciones de inconstitucionalidad, señalando la existencia de vicios formales y materiales. Vicios for-



males, por cuanto señalaron que se violentó el procedimiento constitucional establecido en el artículo 195 para la reforma parcial de la Constitución, al considerar que la Comisión Legislativa que debía rendir su informe al Parlamento, excedió el plazo de 20 días estipulado para ello.

De igual modo, indicaron que el procedimiento de reforma empleado (procedimiento de reforma parcial) no resultaba procedente tratándose de una modificación esencial al sistema constitucional, como sería la imposición de una restricción a un derecho consagrado por el constituyente originario.

Finalmente, vicios materiales, por cuanto consideraban violentados los artículos 1, 2, 23 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y los derechos políticos, al haberse suprimido el derecho de la reelección presidencial mediante una reforma parcial de la Constitución, reforma para la cual, estiman, se irrespetaron las potestades de la Asamblea Legislativa, pues mediante un poder derivado se restringió el derecho fundamental y libertad pública de libre elección que tenían los ciudadanos, concedido por el poder constituyente originario; derecho que también se encuentra consolidado en el derecho internacional de los derechos humanos y que, tradicionalmente, fue reconocido por un largo período en la historia constitucional costarricense.

En la primera oportunidad, la Sala, mediante sentencia N.º 20007818, al resolver dos acciones de inconstitucionalidad acumuladas bajo el expediente n.º 00-007428-0007-CO, declaró sin lugar el proceso con el voto salvado de los Magistrados Solano, Calzada y Vargas, fundamentalmente al señalar la mayoría, que en su criterio, el vicio de procedimiento apuntado no era de carácter esencial, y que, por tanto, se abstenía de emitir pronunciamiento en cuanto a los aspectos de fondo alegados por resultar innecesario.



Posteriormente, fue presentada la acción de inconstitucionalidad n.º 02-005494-0007-CO en iguales términos, pero en esta ocasión, en aplicación del artículo 9 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, que señala que la Sala puede rechazar una gestión por el fondo en cualquier momento cuando considere que existen elementos de juicio suficientes, o que se trata de una simple reiteración o reproducción de una gestión anterior igual o similar rechazada; en este caso, siempre que no encontrare motivos para variar de criterio o razones de interés público que justifiquen reconsiderar la cuestión. Lo anterior, implica que la Sala Constitucional tiene la facultad de revisar, incluso, un asunto que haya sido igual o similar, y de variar su criterio si lo estima pertinente, tomando en consideración que la Sala no se encuentra sujeta a sus propios precedentes de conformidad con el artículo 13 de la misma ley.

En esta nueva ocasión, mediante sentencia número 2003-2771, la Sala declaró con lugar la acción y anuló la reforma constitucional de 1969, con el voto salvado de los Magistrados Mora y Arguedas, y con notas suscritas por los Magistrados Solano, Vargas y Jinesta, Un extracto de esta sentencia señala que:

«No es lo mismo establecer una Constitución que reformarla, pues lo primero es un acto de máxima soberanía popular, un acto creador; es la facultad soberana del pueblo para darse su propio ordenamiento jurídico-político. La reforma es un procedimiento para la revisión de lo ya establecido y cuyos mecanismos, alcances y sujetos se encuentran estipulados en la Constitución. Repetimos, existen algunos límites al poder de revisión constitucional por la Asamblea Legislativa y ello es debido a que esta potestad normativa no puede oponerse al poder constituyente en aquellos aspectos explicados extensamente en este texto. La existencia del poder legislativo no supone un desdoblamiento de la soberanía popular, sino simplemente, la delimitación jurídico-institucional de una competencia dada por el propio poder originario y que actúa dentro de la organización del Estado, subordinada en todo momento a la voluntad del pueblo. La doctrina ha sido insistente en señalar que “los elegidos son los representantes de la nación soberana, pero no los



representantes soberanos de la nación”. En nuestro país el órgano competente para reformar parcialmente la Constitución es la Asamblea Legislativa, de conformidad con el Título XVII de la Constitución Política, artículos 195 y 196, siempre y cuando su actividad no afecte negativamente a los derechos fundamentales, ni al sistema político y económico, que sustancialmente se dieron los costarricenses mediante el poder constituyente. Por otra parte, la institución estatal obligada a decidir si en algún momento la Asamblea Legislativa sobrepasó sus potestades, es la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, y el mecanismo de garantía de que disponen los ciudadanos para instar a la Sala es la Acción de Inconstitucionalidad y en su caso, los Recursos de Amparo y Hábeas Corpus. En esta línea de pensamiento, la Sala misma, no debe sobrepasar su mandato de defensa de los derechos fundamentales generando normas. Con esta fórmula, la Constitución se defiende a sí misma y se protege como conjunto de normas básicas y fundamentales del ordenamiento jurídico. Es también por ello que se ideó un procedimiento especial agravado para su reforma, con lo que se pretende evitar que la superioridad de ciertas normas constitucionales pueda ser desvirtuada, ya sea mediante actividad legislativa o judicial. El pueblo costarricense, tal como lo demuestra su historia constitucional y tal como lo interpreta esta Sala Constitucional, no ha querido, desde la independencia, dejar a la voluntad de una o varias instituciones, ni el núcleo de derechos fundamentales, ni el sistema político y económico, sino que cualquier cambio en estos sentidos debe ser producto de un acuerdo que abarque un espectro político mucho mayor y mucho más independiente de los avatares político-electorales, de tal forma que su extensa aceptación social no solo sea perdurable en el tiempo, sino que sea efectivamente una manifestación de la voluntad popular. Según lo dicho en anteriores considerandos, el principio de la rigidez es una resultante de especial importancia del pacto social y por tanto, es también, en buena parte, el fundamento de la legitimidad del Estado. Se erigió como la condición determinante para que los ciudadanos dieran su consentimiento al texto constitucional. Este principio opera, en oposición, no sólo ante cualquier intento de modificación del estatuto de los derechos fundamentales por parte del gobierno, sino también ante la actividad del legislador ordinario o de cualquier autoridad en el mismo sentido. El costarricense históricamente ha querido mantener para su Constitución un procedimiento agravado y ésta sólo se puede reformar en relación con las tres dimensiones dichas –derechos fundamentales, sistema político y sistema económico– por una asamblea constituyente convocada expresamente para ello. En razón de lo anterior y aceptando –debido a la trascendencia de la decisión



inserta en esta sentencia— el riesgo de que se califique este texto como reiterativo, volvemos a señalar, que tal es la razón por la cual existe un control constitucional sobre las reformas a la Constitución y que este control lo ejerce esta Sala, o sea no se trata que la Sala reforma el texto constitucional, se trata de que el mandato de esta Sala incluye la defensa de la Constitución y trata de evitar que se reformen las normas relativas a derechos fundamentales y al sistema político y económico por vía no autorizada por el pueblo, autorización expresada mediante el poder reformador originario. Es así que este control, competencia de esta Sala Constitucional, procede cuando la reforma se produce con vicios de procedimiento, ya sea por violación a las reglas específicas previstas en los artículos 195 (en relación con el 124) y 196 de la Constitución Política, o bien cuando sea empleado el procedimiento de reforma parcial para la modificación de un aspecto esencial de la Constitución, por haberse reformado disposiciones, cláusulas o estructuras que no son susceptibles de enmienda, por estar expresamente sustraídas de una reforma parcial, o por estarlo implícitamente, en el caso de los derechos fundamentales. Estos derechos pueden ser objeto de reforma parcial, únicamente cuando se trate de modificaciones positivas, que son aquellas que amplían los contenidos de los derechos ciudadanos, —particularmente el de libertad— por la Asamblea Legislativa, sin embargo, las negativas, que son aquellas que reducen los contenidos de los derechos ciudadanos, únicamente pueden ser reformadas por una Asamblea Constituyente. Es decir, la Asamblea Legislativa puede ampliar los contenidos y alcances de los derechos fundamentales, pero no puede el poder constituyente derivado suprimir o reducir tales contenidos, pues de esta forma podría destruir el orden básico instituido por el poder constituyente originario. La rigidez de la Constitución no admite que tales disposiciones sufran detrimento por la actividad legislativa o de gobierno, porque si ello fuera admisible, podría suponerse que el poder legislativo o ejecutivo tienen competencia legítima para emitir normas en contra de la Constitución, —lo que a su vez significaría que podrían sustraerle la soberanía al pueblo, ya que actuarían en contra de sus intereses declarados. Al instituir la Constitución competencias al poder legislativo, a la vez las enmarca e impone, por tanto, limitaciones a su actividad. Agregamos que esta lectura tiende a su vez a proteger a la Asamblea Legislativa, ya que incluye en su razonamiento que todo acto que desborde o contradiga el mandato constitucional destruiría también la base de la propia actividad legislativa y el fundamento legítimo de su autoridad...»



6. ¿Existen potestades de veto del Ejecutivo respecto de actuaciones del Legislativo? ¿Existe jurisprudencia constitucional respecto de estas potestades? Resuma, en su caso, la solución constitucional dada.

Tal como se ha indicado, la Constitución Política de Costa Rica reconoce el derecho del Poder Ejecutivo de ejercer el derecho de veto respecto de aquellos proyectos de ley que hayan sido aprobados por el Parlamento y que por razones de carácter público considere inapropiadas de poner en vigencia, salvo que se trate del proyecto de ley del presupuesto nacional ordinario de la República, respecto del cual no le asiste al Ejecutivo el derecho de vetarlo. El ordenamiento costarricense dispone que un proyecto de ley debidamente aprobado por el Poder Legislativo, una vez aprobado, debe pasar a la instancia del Ejecutivo para su sanción y publicación; esto significa que el proyecto de ley aprobado por el Legislativo, debe ser enviado para la firma del Presidente de la República –sanción–, quien una vez firmado ordena su publicación en el Diario Oficial.

Sin embargo, si el Poder Ejecutivo considera inapropiado el proyecto de ley, puede ejercer el veto dentro del plazo de diez días hábiles contado a partir del momento en que recibió el proyecto para sanción. Si no ejercita el derecho dentro de ese plazo, el Ejecutivo tiene la obligación de sancionar y publicar la ley aprobada.

Al ejercer el derecho de veto, el Ejecutivo puede considerar que el proyecto requiere de algunas reformas, por lo que en ese caso, reenvía el proyecto al Legislativo para su consideración. Sin embargo, si el Legislativo desatiende las observaciones y el proyecto se aprueba nuevamente por dos tercios de votos del total de sus miembros –mediante el procedimiento que se conoce como «resello», quedará sancionado y se mandará a ejecutar como ley de la República. Si en el Parlamento no se reúnen los dos tercios de votos requeri-



dos para el resello, el proyecto deberá archivar y no podrá ser nuevamente considerado sino hasta la siguiente legislatura.

Por el contrario, si el Congreso adopta las modificaciones propuestas, se devolverá el proyecto al Poder Ejecutivo, quien en este nuevo momento, no podrá negarle la sanción.

Otra circunstancia relevante es si el veto del Ejecutivo se fundamenta en presuntos motivos de inconstitucionalidad, pues en estos casos, si el Legislativo no está de acuerdo con esas razones, debe enviar el proyecto a la Sala Constitucional para que se pronuncie al respecto. En estos casos, si la Sala determina la inconstitucionalidad de algunas disposiciones, se tendrán por desechadas, y el resto del proyecto será enviado al Parlamento para la tramitación correspondiente. Si la jurisdicción constitucional no encontrare disposiciones inconstitucionales, igualmente lo remitirá al Congreso para el trámite que corresponda.

295

Respecto del ejercicio del derecho de veto, la jurisprudencia constitucional ha reconocido que se trata de una manifestación propia del procedimiento de formación de la ley, procedimiento que se define como de voluntad conjunta entre el Legislativo y el Ejecutivo; así, mediante sentencia 2006-13323, señaló la Sala Constitucional que:

«VI. De la participación del poder ejecutivo en la fase integrativa de la eficacia de la ley.—El ejercicio de la función legislativa ha sido delegada por mandato constitucional a la Asamblea Legislativa (artículo 105 y 121 inciso 1) de la Constitución; con lo cual, bien puede afirmarse que se trata de una función materialmente legislativa. Sin embargo, también en esta materia, el constituyente originario previó un sistema de pesos y contrapesos —a modo de control—, en esta materia, al prever como requisito de validez y eficacia de las leyes, la sanción y promulgación de las leyes, así como la posibilidad de la objeción o **veto** por razones de inconstitucionalidad a cargo del Poder Ejecutivo, para lo cual el artículo 126 constitucional le confirió diez días a partir del recibo de un proyecto de ley aprobado por la Asamblea.



Es por ello que la sanción de las leyes se constituye en un *acto solemne por el cual el Poder Ejecutivo manifiesta su conformidad con el contenido de la ley aprobada por la Asamblea*, que tiene como efecto conferirle fuerza normativa, motivo por el cual, se constituye en un requisito esencial en la formación de las leyes (debido proceso sustancial de la ley). Así, se trata de una voluntad conjunta, tanto del órgano Legislativo como del Ejecutivo en lo que concierne al contenido de la ley aprobada, que hace que el Ejecutivo se convierta en “obligado” colaborador de la Asamblea en el proceso de formación de las leyes de la República.»



I.

EL SISTEMA DE RELACIONES ENTRE LEGISLATIVO Y EJECUTIVO

1. **Describa brevemente el sistema de relaciones (control parlamentario, responsabilidad política, orientación política, intervención conjunta en materia legislativa, etc.) entre los poderes legislativo y ejecutivo diseñado en la Constitución**

España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho, cuya forma política es la Monarquía parlamentaria. Estas afirmaciones del artículo 1 de la Constitución española de 1978 (en adelante, CE) son desarrolladas luego coherentemente en su texto, a lo largo de sus 169 artículos, ordenados en diez títulos, y sus diversas disposiciones adicionales, transitorias, derogatoria y final. La Constitución plasma un parlamentarismo racionalizado, prescribiendo las reglas decantadas por el decurso histórico a partir de la experiencia de diversos países, especialmente el Reino Unido y Alemania, así como la tradición jurídica española.

El Rey es el jefe del Estado pero, a diferencia de las Constituciones decimonónicas, no preside el poder ejecutivo (título II CE). La Corona, símbolo de la unidad y permanencia del Estado, limita su función a arbitrar y moderar el funcionamiento regular de las instituciones, pero sin formar parte de ninguno de los tres poderes (art. 56 CE). La persona del Rey es inviolable y no está sujeta a responsabilidad. Sus actos deben estar siempre refrendados por el Presidente del Gobierno o, en su caso, el Ministro competente o el Presidente del Congreso. Los actos regios carecen de validez sin dicho refrendo, salvo en lo relativo al nombramiento del personal de la Casa del Rey y la distribución



de la cantidad global que recibe de los presupuestos del Estado para el sostenimiento de su Familia y Casa (arts. 64 y 65 CE).

El ejercicio del poder político corresponde a las Cortes Generales y al Gobierno de la Nación (títulos III, IV y V CE). Las Comunidades Autónomas, cuyas instituciones son establecidas por su respectivo Estatuto de autonomía, siguen el mismo modelo (título VIII CE). Para las de autonomía plena, la propia Constitución dispuso una garantía institucional de parlamentarismo: «la organización institucional autonómica se basará en una Asamblea Legislativa, elegida por sufragio universal... un Consejo de Gobierno con funciones ejecutivas y administrativas y un Presidente, elegido por la Asamblea, de entre sus miembros, y nombrado por el Rey, al que corresponde la dirección del Consejo de Gobierno, la suprema representación de la respectiva Comunidad y la ordinaria del Estado en aquélla. El Presidente y los miembros del Consejo de Gobierno serán políticamente responsables ante la Asamblea» (art. 152.1 CE). Las Comunidades de autonomía gradual han seguido el mismo esquema. La única diferencia es que, en muchas de ellas, el Presidente de la Comunidad carece de la facultad de disolver la Asamblea, la cual se renueva mediante elecciones periódicas cada cuatro años.

Las Cortes Generales representan al pueblo español (arts. 66 y siguientes CE). Están formadas por dos cámaras, el Congreso de los Diputados y el Senado. El Congreso está compuesto por 350 diputados, elegidos por sufragio universal cada cuatro años, atendiendo a criterios de representación proporcional. El Senado es la Cámara de representación territorial: está formada por senadores elegidos, como el Congreso, en circunscripciones provinciales; y por senadores designados por las distintas Comunidades Autónomas. Las Cortes Generales ejercen la potestad legislativa del Estado, aprueban sus presupuestos y controlan la acción del Gobierno. Como luego veremos, en el ejercicio de estas funciones desempeña un papel principal el Congreso.



El Gobierno, por su parte, encabeza el poder ejecutivo: dirige la política interior y exterior, la Administración civil y militar y la defensa del Estado (arts. 97 y siguientes de la Constitución). Se compone del Presidente, de los Vicepresidentes en su caso, de los Ministros y de los demás miembros que establezca la ley. El Presidente asume una posición destacada: es él quien nombra y cesa a los miembros del Gobierno; su dimisión o su fallecimiento conlleva el cese del Gobierno; y la Constitución le atribuye dirigir la acción del Gobierno y coordinar las funciones de sus demás miembros, sin perjuicio de la competencia y responsabilidad directa de éstos en su gestión (arts. 100, 101 y 98.2 CE).

El Gobierno es investido por el Congreso de los Diputados y responde de su gestión política ante él (arts. 99 y 108 CE). El Gobierno existe y actúa mientras cuente con la confianza del Congreso; su pérdida conlleva una crisis política que conduce a la formación de un nuevo Gobierno o a la convocatoria de elecciones generales. Mientras cuente con una mayoría parlamentaria que lo apoya, el Gobierno consigue que las Cortes Generales aprueben las leyes que plasman su programa de gobierno; que autoricen anualmente los créditos presupuestarios necesarios para desarrollar su política; y que los distintos controles políticos de su actuación previstos por la Constitución den resultados favorables al Gobierno. En esta situación, el Gobierno dura toda la legislatura y solamente cesa tras la celebración de elecciones generales, que se celebran cuatro después de las anteriores (art. 101 CE). Por el contrario, si sufre una pérdida de la confianza parlamentaria en los casos previstos por la Constitución, se produce un cese adelantado del Gobierno que debe conducir a su sustitución o a la celebración de elecciones generales anticipadas.

La práctica constitucional española ha tendido a evitar las crisis de gobierno: fueron agotados los cuatro años de las legislaturas I (1978-1982), II (1982-1986), IV (1989-1993), VI (1996-2000), VII (2000-2004) y VIII (2004-2008). Además de la legislatura constituyente, disuelta tras la



aprobación de la Constitución, sólo se produjo un adelanto sustancial de las elecciones en las legislaturas III (1986-1989) y V (1993-1996). En la legislatura que acaba de finalizar, la IX (2008-2011), la convocatoria de elecciones se adelantó cinco meses¹.

La iniciativa legislativa corresponde al Gobierno, mediante proyectos de ley; y al Congreso y al Senado, mediante proposiciones de ley (art. 87 CE). En la práctica, la gran mayoría de las leyes proceden de la iniciativa del Gobierno: tan es así que la Constitución se ha sentido obligada a precisar que «la prioridad debida a los proyectos de ley» no debe impedir la tramitación de proposiciones de ley nacidas en las Cámaras legislativas (art. 89.1 CE). Existen reglas especiales en lo relativo a la ley de presupuestos generales del Estado (art. 134 CE) y a los tratados y convenios internacionales, cuya celebración precisa la previa autorización de las Cortes cuando revisten una importancia especial (art. 94 CE).

300

No está de más señalar que este equilibrio institucional entre el Parlamento y el Gobierno reposa sobre diversas instituciones: una Administración pública que, dirigida por el Gobierno, sirve con objetividad los intereses generales mediante funcionarios públicos seleccionados de acuerdo con los principios de mérito y capacidad (art. 103 CE); unas fuerzas y cuerpos de seguridad que, bajo la dependencia del Gobierno, tienen como misión proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana (art. 104 CE); y un poder judicial independiente, sometido «única-

¹ Véanse los Reales Decretos 3073/1978, de 24 de diciembre (disolución de la legislatura constituyente); 2057/1982, de 27 de agosto (disolución de la I legislatura); 794/1986, de 22 de abril (disolución de la II legislatura); 1047/1989, de 1 de septiembre (disolución de la III legislatura); 534/1993, de 12 de abril (disolución de la IV legislatura); 1/1996, de 8 de enero (disolución de la V legislatura); 64/2000, de 17 de enero (disolución de la VI legislatura); 100/2004, de 19 de enero (disolución de la VII legislatura); 33/2008, de 14 de enero (disolución de la VIII legislatura); y 1329/2011, de 26 de septiembre (disolución de la IX legislatura).



mente al imperio de la ley» (título VI, art. 117 y siguientes CE). Para asegurar la independencia judicial, quicio de todo el sistema, la Constitución ha creado un Consejo General del Poder Judicial como el órgano de gobierno de dicho poder (art. 122 CE). Está integrado por el Presidente del Tribunal Supremo, que lo preside, y por veinte miembros nombrados por el Rey por un período de cinco años. De éstos, doce deben ser jueces y magistrados, de todas las categorías judiciales, y ocho abogados y otros juristas de reconocida competencia elegidos por las Cortes Generales.

Finalmente, el diseño de poderes establecido por la Constitución es asegurado mediante la jurisdicción que ejerce el Tribunal Constitucional (título IX CE). Sólo puede ser modificado mediante reforma del propio texto constitucional, en los términos previstos por el título X de la Constitución.

2. ¿Cuáles son los principales mecanismos de control del poder legislativo sobre el poder ejecutivo? ¿Cuáles de esos mecanismos implican la demanda de responsabilidad política? Describa brevemente cada uno de ellos especificando las referencias normativas (constitucionales o legislativas) que detallan su regulación

301

El Parlamento español y más concretamente su Cámara baja, el Congreso de los Diputados, es quien elige al Gobierno mediante la investidura de su Presidente (art. 99 CE). Una vez formado, el Gobierno subsiste mientras cuenta con la confianza política del Congreso: confianza que puede quedar rota mediante dos mecanismos diversos, la cuestión de confianza o la moción de censura (arts. 112-115 CE).

Mientras estos mecanismos, de carácter ciertamente excepcional, no se pongan en juego, las Cortes Generales ejercen su papel de controlar cotidianamente al Gobierno mediante diversos instrumentos generales o específicos. Son de carácter general el debate y enmienda de los proyectos de ley presen-



tados por el Gobierno, que solo son aprobados como leyes si obtienen una mayoría de votos de las Cámaras; así como la discusión y votación de los presupuestos generales del Estado, instrumento esencial de la política gubernamental.

Sin embargo, aquí interesa ceñirse a los mecanismos específicos de control parlamentario. La Constitución los enumera en su título V (arts. 108 -116), en términos que han sido desarrollados en detalle por cada una de las Cámaras mediante sus propios Reglamentos². Se pueden agrupar en varias categorías: los mecanismos dirigidos a obtener información y los que promueven el debate son, quizá, el binomio más significativo. Entre los del primer tipo se encuentran la facultad parlamentaria de pedir información, de formular preguntas o de formar comisiones de investigación; entre las segundas, reclamar la presencia de miembros del Gobierno y formular interpelaciones.

A) *La investidura del Presidente del Gobierno*

El poder ejecutivo no es elegido directamente por los ciudadanos, sino por el Parlamento que los representa: por ende, el Gobierno responde políticamente ante las Cámaras, en España ante el Congreso de los Diputados.

Es por ello que la vida del Gobierno depende de las mayorías políticas que se forman en el Congreso. Y que la celebración de elecciones a Cortes conlleva el cese del Gobierno en el poder y la necesidad de formar uno nuevo. La

² Reglamento del Congreso de los Diputados, aprobado el 10 de febrero de 1982 («Boletín Oficial de las Cortes Generales» y «Boletín Oficial del Estado» 24/02/1982), modificado varias veces hasta 2012 (véase http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Hist_Normas/Norm/Reglam); Reglamento del Senado, aprobado el 26 de mayo de 1982 («Boletín Oficial del Estado» 30/06/1982), texto refundido de 3 de mayo de 1994 («Boletín Oficial de las Cortes Generales» 9/05/1994 y «Boletín Oficial del Estado» 13/05/1994), reformado en numerosas ocasiones (véase <http://www.senado.es/reglamen/index.html>).



Constitución dispone que después de cada renovación del Congreso de los Diputados, corresponde a esta Cámara otorgar la confianza a un Presidente para que forme Gobierno. Naturalmente, si se mantiene la misma mayoría política en dos legislaturas sucesivas, las Cortes pueden volver a investir a la misma persona que venía ostentando la Presidencia del Gobierno (como ha ocurrido, por ejemplo, en las legislaturas I, en que Adolfo Suárez fue votado nuevamente como Presidente; en las legislaturas III, IV y V, en que Felipe González mantuvo la presidencia; en la VII, en que lo hizo José María Aznar; y en la IX, en que fue reelegido Luis Rodríguez Zapatero).

El artículo 99 de la Constitución dispone que el Rey, a través del Presidente del Congreso, proponga al Congreso de los Diputados recién elegido un candidato a la Presidencia del Gobierno. El Rey, previamente, debe consultar con los representantes designados por los grupos políticos que hayan obtenido representación parlamentaria.

El candidato propuesto expone ante el Congreso de los Diputados el programa político del Gobierno que pretende formar y solicita la confianza de la Cámara. Si ésta se la otorga, el Rey le nombrará Presidente del Gobierno. La investidura se obtiene por el voto de la mayoría absoluta de los miembros del Congreso, en una primera votación, o en una segunda por mayoría simple. Si efectuadas estas dos votaciones no se otorgase la confianza para la investidura, se tramitarán en la misma forma sucesivas propuestas.

La Constitución dispone que, transcurrido el plazo de dos meses, a partir de la primera votación de investidura, sin que ningún candidato hubiere obtenido la confianza del Congreso, el Rey disolverá ambas Cámaras y convocará nuevas elecciones con el refrendo del Presidente del Congreso. Esta hipótesis no se ha producido nunca.

Una vez nombrado el Presidente del Gobierno, los demás miembros del Gobierno son nombrados por el Rey a propuesta del Presidente (art. 100 CE).



Los actos del Rey son estrictamente reglados, a diferencia de la propuesta de candidato a la presidencia del Gobierno. A su vez, la formación del Gobierno en su conjunto queda desvinculada de la confianza parlamentaria, que sólo se exige al Presidente y a su programa político. Queda claro, por tanto, que el Presidente del Gobierno es el jefe del ejecutivo y dispone de un amplio margen de discrecionalidad política para configurarlo y para remodelarlo, ya que el cese de los ministros es, igualmente, decisión suya (art. 100 CE). Su margen de actuación solo se ve constreñido por la necesidad de seguir contando con la confianza política del Congreso.

B) Cuestión de confianza y moción de censura

La confianza política se mantiene mientras el Gobierno puede llevar a cabo su programa con normalidad: sus proyectos dan lugar a la aprobación de nuevas leyes o la reforma de las existentes y los presupuestos que propone cada año son aceptados por las Cortes Generales. En la práctica constitucional, la derrota parlamentaria del Gobierno en un proyecto significativo conlleva una crisis política: así ocurrió, por ejemplo, cuando el Parlamento se negó a aprobar el proyecto de presupuestos generales del Estado presentado en otoño de 1995, lo que desembocó en las elecciones de 3 de marzo de 1996.

Formalmente, sin embargo, la confianza parlamentaria se presume mientras el Congreso no manifieste lo contrario, ya votando en contra de una moción de confianza, ya votando a favor de una moción de censura.

Cuando lo considere oportuno, el Presidente del Gobierno puede plantear ante el Congreso de los Diputados la cuestión de confianza sobre su programa o sobre una declaración de política general (art. 112 CE). La decisión de presentarla compete solo al Presidente: el Consejo de Ministros ve confiada su función a deliberar antes de que su Presidente resuelva si presentarla o no. La confianza se entiende otorgada cuando vote a favor de la misma la



mayoría simple de los Diputados. Por el contrario, si el Congreso niega su confianza al Gobierno, éste presentará su dimisión al Rey, procediéndose a continuación designar un nuevo Presidente del Gobierno mediante el trámite de investidura (art. 114.1 CE).

A su vez, el Congreso de los Diputados puede, por propia iniciativa, exigir la responsabilidad política del Gobierno mediante la adopción de una moción de censura (art. 113 CE). La Constitución ha primado la estabilidad gubernamental, al seguir el modelo alemán de censura constructiva. La moción no solo debe ser propuesta por un número significativo de diputados (al menos, la décima parte de los miembros del Congreso), mediar un período de reflexión (cinco días como mínimo) y ser aprobada por mayoría absoluta. Lo más relevante es que toda moción de censura debe incluir un candidato a la Presidencia del Gobierno: si el Congreso adopta la moción de censura, el Gobierno presentará su dimisión al Rey y el candidato incluido en aquélla se entenderá investido de la confianza de la Cámara, por lo que el Rey le nombrará Presidente del Gobierno (art. 114.2 CE). Por el contrario, si la moción no fuera aprobada por el Congreso, sus signatarios no podrán presentar otra durante el mismo período de sesiones (art. 113.4 CE).

305

En la práctica constitucional española, estas dos figuras han corrido una suerte dispar. Ningún Presidente ha planteado una cuestión de confianza. El Congreso, en cambio, sí ha votado dos mociones de censura: la primera, en 1980, fue presentada por el grupo socialista contra el Presidente Suárez; la segunda, en 1987, fue presentada por el grupo popular contra el Presidente González. Ninguna de ellas fue aprobada. Sin embargo, en la bibliografía se sostiene que sus efectos políticos fueron muy dispares.

C) Mecanismos de control cotidiano

Los instrumentos específicos de control parlamentario que enumera la Constitución son detallados y completados en los Reglamentos parlamenta-



rios, tanto los de las Cortes Generales como los de las Asambleas legislativas de las diecisiete Comunidades Autónomas.

1. Información y comparecencias

Con carácter general, las Cámaras parlamentarias pueden recabar del ejecutivo «la información y ayuda que precisen» (art. 109 CE). La información puede ser solicitada por los diputados individualmente, que pueden dirigirse al Gobierno o a cualquiera de los departamentos ministeriales para obtenerla.

La relación entre el Gobierno y las Cortes puede desarrollarse por escrito. Sin embargo, en el régimen parlamentario es esencial la celebración de sesiones públicas (art. 80 CE): las de carácter informativo o de control del Gobierno son tan relevantes, que la Constitución ordena que los reglamentos les reserven un tiempo mínimo semanal para celebrarlas, mientras las Cámaras se encuentren en sesión (art. 111.1 CE).

Con esta finalidad, las Cámaras pueden reclamar la presencia de los miembros del Gobierno. Éstos, a su vez, tienen acceso a las sesiones parlamentarias y la facultad de hacerse oír en ellas (art. 110 CE). Los Ministros están obligados a comparecer y a informar en persona. No obstante, pueden solicitar al Parlamento que la información sea ofrecida por funcionarios de sus departamentos, que en tal caso comparecerían directamente.

Junto a estas reglas generales, la Constitución recoge específicamente varias modalidades de ejercicio del derecho a obtener información, elemento esencial del control. La Constitución subraya que el Gobierno y cada uno de sus miembros están sometidos a las interpelaciones y preguntas que se le formulen en las Cámaras (art. 111 CE), las cuales pueden remitir al Gobierno las peticiones ciudadanas que reciban y pedirle explicaciones (arts. 77 y 54 CE). Y habilitan a las Cámaras a que formen comisiones de investigación sobre cualquier asunto de interés público (art. 76 CE).



2. Las preguntas orales y escritas

Las preguntas se caracterizan porque tienen un objeto concreto y determinado: un hecho, una situación o una información, según el Reglamento del Congreso (art. 188 RC). Pueden ser de tres clases: escritas, orales ante una Comisión y orales ante el Pleno.

En puridad todas las preguntas son escritas, pues se formulan de este modo con carácter previo, para que sean incluidas en el orden del día de la sesión parlamentaria correspondiente. Se denominan escritas, sin embargo, aquéllas para las que el parlamentario solicita respuesta por escrito. El Gobierno tiene el deber de contestarla en un plazo de veinte días, ampliable otros tantos: si no cumple, la pregunta escrita se formula oralmente en Comisión.

Las preguntas orales deben ser contestadas en persona durante una sesión parlamentaria: si no se indica lo contrario, se hará en la Comisión competente por razón de la materia. Como a la contestación del Gobierno sigue una réplica o repregunta de quien formuló la pregunta y una última intervención del Gobierno, su realización implica un debate, a diferencia de las preguntas escritas.

Por último, las preguntas con respuesta oral en el Pleno alcanzan la mayor intensidad política: conllevan un debate entre el miembro del Gobierno y el parlamentario que las formula ante el Pleno de la Cámara, por lo que obtienen un máximo de publicidad. Son formuladas en las sesiones de control, que se celebran todas las semanas: los miércoles en el Congreso y los martes en el Senado. Las preguntas pueden limitarse a formular una interrogación escueta; se pueden presentar hasta el lunes anterior al Pleno correspondiente; y las intervenciones deben ser breves, nunca superiores a dos minutos y medio. Todo ello con la finalidad de que el debate sea lo más vivo posible.

Las preguntas pueden ser contestadas por cualquier miembro del Gobierno. Un uso parlamentario compromete al Presidente del Gobierno a responder personalmente algunas de ellas, las que él mismo elige.



3. Las interpelaciones

Las interpelaciones son siempre evacuadas oralmente en el Pleno de la Cámara. Se distinguen de las preguntas en que versan «sobre los motivos o propósitos de la política del Ejecutivo en cuestiones de política general» (art. 181.1 RC). Consonante con esa amplitud, hay más tiempo disponible para las interpelaciones (diez minutos por interviniente). Además, en el debate intervienen, junto al parlamentario interpelante y el miembro del Gobierno interpelado, los demás grupos parlamentarios, que pueden fijar posiciones.

La interpelación puede dar lugar a una moción, en la que la Cámara manifieste su posición (art. 111.2 CE; arts. 180 y ss. RC, 170 y ss. RS). En este punto se asemejan a las proposiciones no de ley (arts. 193 y ss. RC, arts. 174 y ss. RS), que también aspiran a provocar un debate parlamentario y a que las Cámaras formulen declaraciones de política general, pero sin dirigirse directamente al Gobierno, como se hace en las interpelaciones.

4. Las peticiones ciudadanas

Las Cortes pueden controlar al Ejecutivo a instancia de los ciudadanos. Para ello, la Constitución prevé que el Parlamento puede recibir peticiones individuales y colectivas (art. 77 CE). Las peticiones han de presentarse siempre por escrito; están prohibidas su presentación directa mediante manifestaciones ciudadanas. Una vez recibidas, las Cámaras pueden remitir al Gobierno las peticiones; el cual está obligado a explicarse sobre su contenido, siempre que las Cámaras lo exijan.

En la práctica la gran mayoría de las peticiones son canalizadas hacia la institución del Defensor del Pueblo (art. 54 CE). Se trata de un alto comisariado de las Cortes Generales, designado por éstas para la defensa de los derechos constitucionales de los ciudadanos siguiendo el modelo nórdico del *Ombudsman*. El Defensor del Pueblo puede supervisar la actividad de la



Administración, dando cuenta a las Cortes Generales mediante informes específicos o en su informe anual.

5. Las comisiones de investigación

La Constitución reserva al Parlamento una fórmula de control especialmente incisiva: su artículo 76 dispone que el Congreso, el Senado o ambas Cámaras conjuntamente, pueden nombrar comisiones de investigación sobre cualquier asunto de interés público. A diferencia de las comisiones parlamentarias ordinarias, a través de las que el Parlamento desarrolla casi todas sus actividades, este tipo de comisiones son de carácter temporal. Pueden requerir la comparecencia, no solamente de miembros del Gobierno, sino de cualquier funcionario público o de cualquier particular, ya sea español o extranjero residente en España: todos ellos están obligados a presentarse para informar personalmente ante ellas, bajo la amenaza de sanción penal por delito de desobediencia (art. 76.2 CE; Ley Orgánica 5/1984, de 24 de mayo): en la actualidad, prisión de seis meses a dos años.

309

Además, desde 1994 estas comisiones pueden obtener documentación sobre cualquier persona que haya ostentado un cargo o función público.

El Código penal de 1995 amplió este régimen a las comisiones de investigación de los Parlamentos de las Comunidades Autónomas. Asimismo, creó un delito de falso testimonio si quien comparece falta a la verdad en las declaraciones prestadas ante la comisión, penado con prisión o multa de seis a doce meses³.

También en 1994, la reforma del Reglamento del Congreso (arts. 63 y 64) suprimió el secreto de los trabajos de estas comisiones, que hasta entonces

³ Artículo 502 CP, redactado por la Ley Orgánica 15/2003, de 25 de noviembre, artículo único, ap. 149.



venía prescrito por la norma pero que era incumplido abiertamente por algún grupo parlamentario.

Las comisiones de investigación concluyen su tarea mediante un dictamen, que se somete al debate y aprobación del Pleno de la Cámara. Sus conclusiones son de carácter político: no son vinculantes para los Tribunales ni afectan a las resoluciones judiciales, sin perjuicio de que el resultado de la investigación sea comunicado al Ministerio Fiscal para el ejercicio, cuando proceda, de las acciones oportunas (art. 76.1 CE).

La práctica parlamentaria se ha desarrollado sobre todo en las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas. En las Cortes Generales se han constituido numerosas comisiones de investigación en el Senado, pero pocas en el Congreso⁴.

El mayor debate que esta figura ha provocado en la bibliografía atañe a que su régimen actual subordina su creación a que sea acordada por el Pleno de la Cámara respectiva y, por ende, con la anuencia de la mayoría parlamentaria.

6. Autorizaciones parlamentarias

No debe dejar de mencionarse que la Constitución española somete determinadas decisiones del Gobierno a un control específico de las Cortes, normalmente bajo la forma de autorización o convalidación.

⁴ En 1990 se constituyó en el Congreso la primera comisión de investigación, para esclarecer irregularidades en el proceso electoral de 29 de octubre de 1989; en 1991, para investigar sobre la compra de terrenos por parte de la Red Nacional de Ferrocarriles Españoles (Renfe); en 1994, sobre la gestión de los fondos presupuestarios asignados a la Dirección General de la Guardia Civil; en el mismo año, para investigar la situación patrimonial y posibles abusos de quien había sido gobernador del Banco de España; en 1997, en relación con denuncias de retrasos en la tramitación de expedientes tributarios; en 1999, para analizar las ayudas al cultivo del lino; en 2001, sobre una entidad financiera de inversión (Gescartera); y en 2004, sobre los atentados terroristas del 11 de marzo de ese año.



Así lo hace en materia legislativa: cuando se celebran acuerdos internacionales de especial importancia, como vimos (art. 94 CE); y cuando el Gobierno aprueba Decretos con fuerza de ley, ya sean Decretos-leyes en situaciones de urgente necesidad (art. 86.3 CE), ya sean Decretos Legislativos en cumplimiento de una previa ley de delegación para elaborar textos articulados o refundidos (art. 82.6 CE).

Un punto especialmente delicado atañe a los estados de emergencia. El artículo 116 de la Constitución reserva al Congreso de los Diputados la declaración del estado de sitio, así como la previa autorización de la declaración por el Gobierno del estado de excepción. El ejecutivo sólo tiene potestad para declarar por sí mismo el estado de alarma; pero debe dar cuenta al Congreso, reunido inmediatamente al efecto, sin cuya autorización no es posible prorrogar la alarma más allá de los quince días iniciales. Así ha ocurrido la única vez que se ha declarado el estado de alarma, con ocasión del abandono de sus puestos por parte de los controladores civiles de tránsito aéreo (Real Decreto 1673/2010, de 4 de diciembre, BOE núm. 295, 4/12/2010; Acuerdo del Congreso de los Diputados de 16 de diciembre de 2010, BOE núm. 307, 18/12/2010).

El Gobierno debe contar con una autorización parlamentaria específica para adoptar medidas de intervención en una Comunidad Autónoma, si ésta no cumpliere sus obligaciones constitucionales o legales o si actuare de forma que atente gravemente al interés general de España (art. 155 CE). Es interesante subrayar que, en este caso, la Cámara competente para autorizar la intervención del Gobierno es el Senado. Nunca se ha producido este supuesto.

También se encuentra sometida a previa autorización del Congreso la convocatoria de referéndum (art. 92 CE). La Constitución solo permite someter al voto de todos los ciudadanos las decisiones políticas de especial trascendencia, nunca textos legales (con la excepción de la reforma de la



propia Constitución: arts. 167 y 168 CE), y siempre con carácter consultivo. El referéndum es convocado por el Rey, mediante propuesta del Presidente del Gobierno, previamente autorizada por el Congreso de los Diputados. Se han celebrado referendos nacionales en 1986 (permanencia de España en la OTAN) y en 2005 (tratado constitucional de la Unión Europea)⁵.

3. ¿Cuáles son los mecanismos de control del poder ejecutivo respecto del poder legislativo? Describa brevemente cada uno de ellos especificando las referencias normativas (constitucionales o legislativas) que detallan su regulación.

Varias de las figuras examinadas con anterioridad pueden ser empleadas por el Gobierno para condicionar o controlar la actividad del Parlamento: así la facultad de comparecer ante las Cámaras (art. 110.2 CE), que conlleva lógicamente la participación de los ministros en los debates parlamentarios o incluso en la fijación de los temas del orden del día. En la práctica parlamentaria española ha adquirido especial relieve el llamado debate sobre el estado de la Nación, que con una periodicidad irregular ha permitido a distintos Presidentes del Gobierno llevar la iniciativa en la vida parlamentaria.

Asimismo, la moción de confianza (arts. 112 y 114.1 CE) presenta un carácter bifronte: el Presidente del Gobierno que la presenta arriesga en ella su responsabilidad política; pero la Cámara que la vota sabe que, si fuerza la dimisión del Gobierno, abre un período de investidura que, si fracasa, aboca a disolver las Cortes para convocar nuevas elecciones generales.

⁵ Véase http://www.infoelectoral.mir.es/OtraInformacion/listado_elecciones_fe.html (2012-03-29), que detalla asimismo los celebrados durante la transición política (1976 y 1978) y los llevados a cabo en las distintas Comunidades Autónomas.



Sin embargo, el Gobierno se afianza frente al Legislador mediante dos instrumentos diferentes: uno específico, la disolución de las Cámaras; otro más genérico, consistente en diversas facultades para condicionar el procedimiento legislativo y presupuestario.

A) La disolución del Parlamento

El artículo 115.1 de la Constitución dispone que el Presidente del Gobierno podrá proponer la disolución del Congreso, del Senado o de las Cortes Generales, que será decretada por el Rey. Es una potestad enteramente discrecional, no sujeta a condición jurídica alguna. En la práctica, siempre se ha procedido a disolver ambas Cámaras conjuntamente.

En el parlamentarismo clásico, la potestad de disolver las Cámaras es el contrapeso directo a la facultad parlamentaria de forzar el cambio de Gobierno mediante la moción de censura. En la Constitución española, el carácter constructivo de la censura y la inequívoca asignación de la facultad de disolución al Presidente, «previa deliberación del Consejo de Ministros, y bajo su exclusiva responsabilidad», realzan la figura del jefe del ejecutivo.

La Constitución precisa que el decreto de disolución fijará la fecha de las elecciones. Las Cortes son un órgano permanente, a diferencia de sus antecedentes históricos. Mientras son elegidas las nuevas Cortes, queda constituida una Diputación permanente de cada una de las Cámaras que vela por los poderes parlamentarios (art. 78 CE).

El Presidente del Gobierno no puede disolver el Parlamento cuando esté en trámite una moción de censura. Tampoco mientras estén declarados algunos de los estados de emergencia (alarma, excepción o sitio: art. 116 CE),



o si no hubiera transcurrido un año desde la anterior disolución de las Cámaras.

B) Facultades de control del Gobierno

El Gobierno asume un papel destacado en la elaboración de las leyes, en general, y de la ley de presupuestos, en particular.

En la práctica, la mayoría de las leyes que aprueban las Cortes son de iniciativa gubernamental. Ya anotamos antes que la Constitución, consciente de esta realidad, introduce la cautela de que la prioridad debida a los proyectos de ley, presentados por el Gobierno, no debe impedir el ejercicio de la iniciativa legislativa que corresponde a las Cámaras mediante proposiciones de ley (art. 89.1 CE). De esta forma, la iniciativa legislativa del Gobierno le permite definir en gran medida los asuntos a los que el Parlamento dedica su actividad esencial, la legislativa.

Además, la potestad de dictar Decretos con fuerza de ley refuerza decisivamente la iniciativa legislativa del ejecutivo. En efecto, es suficiente con que el Gobierno estime que existe una situación de extraordinaria y urgente necesidad para que apruebe por sí «disposiciones legislativas provisionales» con fuerza de ley (art. 86 CE). Es cierto que los Decretos-leyes deben ser sometidos inmediatamente a debate y votación de totalidad ante el Congreso de los Diputados; y que las Cortes pueden, y de hecho suelen, tramitarlos como proyectos de ley por el procedimiento de urgencia. Pero lo cierto es que, mientras se desarrolla el procedimiento legislativo así iniciado, la norma aprobada por el ejecutivo se encuentra plenamente en vigor.

En la tramitación de cualquier proyecto o proposición de ley, el Gobierno disfruta de diversas prerrogativas que le permiten condicionar la actuación del Parlamento. La más inmediata es la facultad de retirar un proyecto



de ley en cualquier momento, como correlato de su facultad de iniciativa. Otra no menos relevante es acortar los plazos de que disponen las Cortes para debatir y enmendar los proyectos de ley: La Constitución permite al Gobierno que declare urgente un proyecto, lo que reduce drásticamente su tramitación ante el Senado: los dos meses de que dispone como regla general se reducen a veinte días (art. 90.3 CE). En cuanto al Congreso, el Gobierno solo puede solicitar que el proyecto se tramite por el procedimiento de urgencia, lo que acorta todos los plazos a la mitad del procedimiento ordinario: la facultad de acordarlo corresponde, empero, a la Mesa de la Cámara (arts. 93 y 94 RC).

Finalmente, el Gobierno puede vetar cualquier proposición o enmienda que suponga aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios: su tramitación requiere la conformidad del Gobierno (art. 134.6 CE). Esta facultad reviste especial importancia en el examen, enmienda y aprobación de los presupuestos generales del Estado, instrumento decisivo de la política económica contemporánea. El debate presupuestario se celebra anualmente, en otoño, y debe concluir imperativamente antes de que se termine el ejercicio anual (art. 134.3 CE; art. 133 RC; art. 138 RS). Pero la facultad de oposición del Gobierno alcanza a cualquier proposición de ley, y también a las enmiendas que los diputados o senadores pudieran presentar a cualquiera de los proyectos de ley (arts. 111 y 126.2 RC; arts. 151 y 175.4 RS). Por ende, toda iniciativa parlamentaria que suponga un incremento del gasto público o una disminución de los ingresos públicos está sometida, en su tramitación misma, a la voluntad del Gobierno.

La consagración del principio de estabilidad presupuestaria por la Segunda Reforma de la Constitución, de 27 de septiembre de 2011 (BOE núm. 233, 27/09/2011), ha reforzado los límites presupuestarios a la potestad legislativa y presupuestaria de las Cortes Generales y de las Asambleas legislativas de las diecisiete Comunidades Autónomas. Los términos exactos se encuentran pendientes del desarrollo del nuevo artículo 135 CE mediante Ley Orgánica.



4. ¿Cuáles son los mecanismos de resolución de los conflictos entre ambos poderes? ¿Existen mecanismos jurisdiccionales más allá de los mecanismos políticos? Realice una breve descripción de los mecanismos procesales de control por la jurisdicción constitucional de la actuación de los poderes legislativo y ejecutivo y de resolución de los conflictos entre ambos. ¿Existen mecanismos de resolución de conflictos que no se residencien en sede constitucional? En caso afirmativo detállelos.

Los conflictos que pudieran suscitarse entre el poder legislativo y el ejecutivo pueden dirimirse en sede política y en sede jurisdiccional. En el primer caso, entran en juego los mecanismos que acabamos de ver, que podrían desembocar en mociones de confianza o de censura o en la disolución de las Cámaras. En el segundo, cualquiera de los poderes enfrentados puede entablar un conflicto entre órganos constitucionales ante el Tribunal Constitucional.

316

La jurisprudencia ha precisado que «los actos a través de los cuales se articulan las peticiones de información y preguntas de los parlamentarios a los miembros del Gobierno y, en general, todos aquellos que se produzcan en el ámbito de las relaciones entre Gobierno y Parlamento, incluidos los autonómicos, agotan normalmente sus efectos en el campo estrictamente parlamentario, dando lugar, en su caso, al funcionamiento de los instrumentos de control político, que excluye, generalmente, tanto la fiscalización judicial como la de este Tribunal Constitucional, al que no le corresponde el control de cualquier clase de alteraciones o irregularidades que se produzcan en las relaciones políticas o institucionales entre Legislativo y Ejecutivo... so riesgo de pretender una judicialización inaceptable de la vida política, no exigida en modo alguno por la Constitución, y poco conveniente con el normal funcionamiento de la actividad política de las Cámaras Legislativas y del Gobierno» (STC 220/1991, de 25 de noviembre, FJ 5, que afianza el criterio expresado en la STC 196/1990, de 29 de noviembre, FFJJ 5 y 6).



En el plano jurisdiccional, el Derecho español distingue distintos tipos de conflictos: los conflictos entre los órganos constitucionales del Estado; los conflictos constitucionales de competencia entre el Estado y las Comunidades Autónomas, o entre varias Comunidades Autónomas; y los conflictos en defensa de la autonomía local o de la autonomía foral (art. 161 CE; arts. 2.1 y 59 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, en adelante LOTC⁶). Todos los conflictos sometidos a la jurisdicción del Tribunal Constitucional se caracterizan por una nota común: se suscitan sobre las competencias o atribuciones asignadas por la Constitución; bien directamente en sus preceptos, bien indirectamente, en los Estatutos de autonomía u otras leyes que la desarrollan (art. 59 LOTC). De los distintos procesos de conflicto, el que interesa en esta sede es el que puede trabarse entre los órganos constitucionales del Estado, en el cual nos centraremos.

Sólo el Tribunal Constitucional es competente para resolver los conflictos que enfrentan a los altos órganos del Estado. El rasgo que caracteriza a estos conflictos entre órganos constitucionales del Estado es que uno de ellos estima que otro «adopta decisiones asumiendo atribuciones que la Constitución o las Leyes orgánicas confieren al primero» (art. 73.1 LOTC). Si se formula el conflicto ante el Tribunal Constitucional, su sentencia debe determinar a qué órgano corresponden las atribuciones constitucionales controvertidas. Asimismo, puede declarar nulos los actos ejecutados con invasión de atribuciones y

⁶ La Ley Orgánica del Tribunal Constitucional de España fue aprobada por la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre (BOE núm. 239, de 5 de octubre). Su texto vigente resulta de las siguientes modificaciones: 1) Ley Orgánica 8/1984, de 26 de diciembre (BOE núm. 311, de 28 de diciembre); 2) Ley Orgánica 4/1985, de 7 de junio (BOE núm. 137, de 8 de junio); 3) Ley Orgánica 6/1988, de 9 de junio (BOE núm. 140, de 11 de junio); 4) Ley Orgánica 7/1999, de 21 de abril (BOE núm. 96, de 22 de abril); 5) Ley Orgánica 1/2000, de 7 de enero (BOE núm. 8, de 10 de enero); 6) Ley Orgánica 6/2007, de 24 de mayo (BOE núm. 125, de 25 de mayo); 7) Ley Orgánica 1/2010, de 19 de febrero (BOE núm. 45, de 20 de febrero); 8) Ley Orgánica 8/2010, de 4 de noviembre (BOE núm. 268, de 5 de noviembre). Véase <http://www.tribunalconstitucional.es/es/tribunal/normasreguladoras/Paginas/NormasReguladoras.aspx>



resolver, en su caso, sobre las situaciones jurídicas producidas entre tanto (art. 74.2 LOTC).

El Tribunal Constitucional español ha resuelto únicamente dos conflictos interorgánicos en su historia. La Sentencia 45/1986, de 17 de abril, juzgó tres conflictos que el Consejo General del Poder Judicial había formulado contra los actos con que el Congreso y el Senado dieron aprobación a los textos que desembocaron en la actualmente vigente Ley Orgánica del Poder Judicial (Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, reformada). Por su parte, la Sentencia 234/2000, de 3 de octubre, decidió el conflicto suscitado por el Gobierno contra el Senado en relación con el Acuerdo de la Mesa de dicha Cámara, de 29 de noviembre de 1995, que no había admitido a trámite la declaración de urgencia del Gobierno relativa a la tramitación del proyecto de Ley orgánica sobre regulación de la interrupción voluntaria del embarazo. Esa negativa impidió que se completase la discusión y votación del proyecto de ley antes de las elecciones generales, convocadas por Real Decreto 1/1996, de 8 de enero, y celebradas el 3 de marzo de 1996 con un cambio de la mayoría política.

El Gobierno, el Congreso de los Diputados, el Senado o el Consejo General del Poder Judicial son los únicos órganos que pueden plantear estos conflictos; y son los únicos contra quien pueden ser suscitados (arts. 59.3 y 73.1 LOTC). Los conflictos orgánicos se dilucidan en el interior del Estado central, entre las autoridades de ámbito nacional.

La decisión de interponer un conflicto debe ser adoptado «por acuerdo de sus respectivos Plenos» (art. 73.1 LOTC). Estos órganos actúan representados y defendidos por sus Abogados (art. 82.2 LOTC). Por el Gobierno actúa el Abogado del Estado. Las Cámaras parlamentarias han actuado mediante sus servicios jurídicos, los Letrados de Cortes. El Consejo General del Poder Judicial actuó, en la práctica, representado por su Presidente. La Sentencia 45/1986, de 17 de abril, precisó que la legitimación para iniciar un conflicto de atribuciones requiere, además de ser uno de los órganos constitucionales



del Estado, «que exista en el caso concreto una conexión específica entre el órgano actor y las atribuciones defendidas que deben estimarse como propias frente a la invasión, por ejercicio indebido, del órgano constitucional demandado. Este tipo de proceso conflictual requiere no sólo el estimar ejercidas antijurídicamente por otro órgano constitucional unas determinadas atribuciones sino, además, el que el órgano que plantea el conflicto asegure y defienda ser titular de la atribución constitucional controvertida» (STC 45/1986, de 17 de abril, FJ 4).

El conflicto puede ser suscitado cuando uno de los órganos del Estado «estime que otro de dichos órganos adopta decisiones asumiendo atribuciones que la Constitución o las Leyes orgánicas confieren al primero» (art. 73.1 LOTC). La jurisprudencia ha precisado que este «particular y especialísimo proceso» constitucional «tiene por principal objeto una vindicación de competencia suscitada por uno de estos órganos constitucionales a consecuencia de actos o decisiones de otro órgano constitucional. La *vindicatio potestatis* sólo puede referirse a actos constitutivos de invasión de atribuciones (art. 75.2 LOTC) y pretende, agotado el trámite previo de solicitud de revocación, que se determine el órgano a que corresponden las atribuciones constitucionales controvertidas» (STC 45/1986, de 17 de abril, FJ 1).

El conflicto de atribuciones entre órganos constitucionales del Estado es distinto al conflicto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Este último garantiza «el ámbito de autodeterminación de un ente creador de un ordenamiento propio». Por el contrario, el conflicto de atribuciones garantiza «la existencia de la estructura constitucional concebida como sistema de relaciones entre órganos constitucionales dotados de competencias propias... El interés preservado por el proceso conflictual es estrictamente el de respeto a la pluralidad o complejidad de la estructura de poderes constitucionales, lo que tradicionalmente se ha llamado «división de poderes», resultando así coherente que el único vicio residenciable en él sea el deparado por una invasión de atribuciones que no respete esa distribución



constitucional de poderes» (STC 45/1986, FJ 4). Dicho de otro forma, «el conflicto constitucional de atribuciones no es un proceso impugnatorio, sino que su objeto es una reivindicación competencial frente a decisiones o actos de otros órganos constitucionales que supongan una efectiva y actual invasión de atribuciones en menoscabo del órgano que debería haberlos adoptado» (STC 45/1986, FJ 2). Por consiguiente, se trata de «un cauce reparador, no preventivo, y sólo indirectamente, a consecuencia del reconocimiento de la invasión de atribuciones, puede tener efectos impugnatorios sobre tales actos y atribuciones» (STC 45/1986, FJ 1).

La Sentencia 234/2000, de 3 de octubre, atemperó esta caracterización tan estricta: admitió que el conflicto versara, no sobre qué órgano era el titular de una atribución, sino sobre si la actuación de otro órgano «frustraba el ejercicio» de una atribución cuya titularidad era indubitada. En el caso, no juzgó quién ostentaba la potestad de declarar urgente la tramitación de un proyecto de ley, pues todos aceptaban que era el Gobierno (art. 90.3 CE); sino si el Senado, al no haber admitido a trámite la declaración de urgencia de un determinado proyecto de ley efectuada por el Gobierno, había dejado «frustrado el ejercicio de una atribución que el Gobierno considera como propia ... haciendo imposible la misma en el supuesto planteado». Lo determinante, por tanto, es que se pretenda «preservar el ámbito de atribuciones de uno de los órganos constitucionales mencionados en el art. 59.3 LOTC frente a la decisión de otro» (STC 234/2000, FJ 5).

Los conflictos de atribuciones entre órganos constitucionales tienen dos fases bien diferenciadas: preprocesal y contenciosa (véanse arts. 73, 74 y 75 LOTC). Antes de acudir al Tribunal Constitucional, el órgano que se considera invadido en sus atribuciones debe dirigirse al órgano invasor, solicitando que revoque la decisión de la que se infiera la indebida asunción de atribuciones. Dispone para hacerlo del plazo de un mes, contado desde que llegue a su conocimiento la decisión conflictiva. Si el órgano al que se dirige la notificación afirmara que actúa en el ejercicio constitucional y legal de sus



atribuciones, el órgano que estime indebidamente asumidas sus atribuciones planteará el conflicto ante el Tribunal Constitucional dentro del mes siguiente. Lo mismo puede hacer si el órgano requerido no rectificase su decisión, dentro del plazo de un mes a partir de la recepción del requerimiento.

La fase procesal es sencilla. Una vez recibido el escrito inicial, el Tribunal, dentro de los diez días siguientes, trasladará dicho escrito al órgano requerido y le fijará el plazo de un mes para formular las alegaciones que estime procedentes. Idénticos traslados y emplazamientos hará a todos los demás órganos legitimados para plantear este género de conflictos, los cuales podrán comparecer en el procedimiento, en apoyo del demandante o del demandado, si entendieren que la solución del conflicto planteado afecta de algún modo a sus propias atribuciones. Una vez recibidas las alegaciones, o transcurrido el plazo para hacerlas, el Tribunal puede dictar sentencia sin más trámite. No obstante, antes de dictarla puede solicitar de las partes cuantas informaciones, aclaraciones o precisiones juzgue necesarias para su decisión.

321

La sentencia del Tribunal determinará a que órgano corresponden las atribuciones constitucionales controvertidas; declarará nulos los actos ejecutados por invasión de atribuciones; y resolverá, en su caso, lo que procediere sobre las situaciones jurídicas producidas al amparo de los mismos (art. 75.1 LOTC). La Sentencia 45/1986, de 17 de abril, desestimó el conflicto suscitado por el Consejo judicial ante el Congreso y el Senado. En cambio, la Sentencia 234/2000, de 3 de octubre, estimó el conflicto interpuesto por el Gobierno contra el Senado. Su fallo dispuso: «declarar que el Acuerdo de la Mesa del Senado de 29 de noviembre de 1995 por el que se inadmitió a trámite la declaración de urgencia efectuada por el Gobierno respecto del Proyecto de Ley Orgánica sobre regulación de la interrupción voluntaria del embarazo invadió la atribución que el art. 90.3 CE confiere al Gobierno». La Sentencia 234/2000 no declaró la nulidad del acuerdo del Senado porque el proyecto de ley había caducado, como consecuencia de la convocatoria de elecciones generales de 1996: la nulidad era innecesaria (FJ 14).



II.

JURISPRUDENCIA DE LOS TRIBUNALES, CORTES Y SALAS CONSTITUCIONALES

1. ¿Cuáles son los límites constitucionales generales definidos por la jurisprudencia constitucional respecto de la potestad legislativa del Parlamento?

De la vasta jurisprudencia constitucional que conforma esta cuestión, es posible extraer tres ideas esenciales: el legislador democrático ostenta una amplia potestad de libre configuración; no obstante, ejerce un poder limitado por la Constitución; y las leyes deben respetar la separación de poderes.

A) *La libertad de configuración de la ley*

Numerosas sentencias constitucionales han reafirmado, desde su inicio, que la «ley es la “expresión de la voluntad popular”, como dice el preámbulo de la Constitución, y es principio básico del sistema democrático» (SSTC 27/1981, de 20 de julio, FJ 10; 66/1985, de 23 de mayo, FJ 1; 108/1986, de 29 de julio, FJ 18; 65/1990, de 5 de abril, FJ 6; 142/1993, de 22 de abril, FJ 9; 212/1996, de 19 de diciembre, FJ 16; 116/1999, de 17 de junio, FJ 14; 74/2000, de 14 de marzo, FJ 4; 104/2000, de 13 de abril, FJ 8; y 196/2011, de 13 de diciembre, FJ 13).

Las consecuencias que se han extraído de esta premisa basilar de la jurisprudencia constitucional son variadas e importantes. Por ofrecer algunos ejemplos:

Las normas aprobadas por el legislador pueden ser modificadas en cualquier momento, sin que la consiguiente diferencia de trato suponga la infracción del principio de igualdad ante la ley (art. 14 CE): la doctrina del



Tribunal Constitucional español rechaza, para efectuar un juicio de igualdad, aquellas comparaciones que intentan establecerse «entre la configuración jurídica que se encontraba vigente en distintos momentos temporales», pues el principio de igualdad «establece la interdicción de la desigualdad injustificada o arbitraria, no de la desigualdad causada por la sucesión temporal de normas de contenido distinto, adoptadas por el legislador en ejercicio de su libertad de configuración normativa dentro del marco de la Constitución; ni tampoco proscribire dicho precepto los perjuicios ocasionados por los cambios legislativos» (SSTC 53/1999, de 12 de abril, FJ 5; 19/2012, de 15 de febrero, FJ 9). El principio de igualdad «no impide el distinto tratamiento temporal de situaciones iguales motivado por la sucesión normativa, porque no exige que se deba dispensar un idéntico tratamiento a todos los supuestos con independencia del tiempo en que se originaron o produjeron sus efectos» (SSTC 38/1995, de 13 de febrero, FJ 4; 339/2006, de 11 de diciembre, FJ 3; y 84/2008, de 21 de julio, FJ 7). Esto supone que en los supuestos de sucesión de normas «la diferencia de trato en razón de las distintas condiciones de cada régimen o sistema» (SSTC 158/1990, de 18 de octubre, FJ 5; y 58/1991, de 14 de marzo, FJ 4), razón por la cual «no puede hacerse equivaler a una desigualdad de trato temporal ni constituye, en sí misma, infracción del artículo 14 de la Constitución» (STC 128/1989, de 17 de julio, FJ 3). En suma, «la diferenciación normativa entre sujetos del ordenamiento a causa de la sucesión de normas en el tiempo no puede presentarse, *prima facie*, como atentatoria del principio de igualdad» (STC 19/2012, de 15 de febrero, FJ 9). Con relación a la materia tributaria, la jurisprudencia ha señalado que la desigualdad generada como consecuencia de modificaciones normativas no constituye, en sí misma, una infracción del principio de igualdad cuando la diferencia de régimen es consecuencia de una sucesión de normas que responden a principios y condiciones diversas (SSTC 103/1984, de 12 de noviembre, FJ 3; 121/1984, de 12 de diciembre, FJ 2; 128/1989, de 17 de julio, FJ 3; 54/2006, de 27 de febrero, FJ 5; y 19/2012, de 15 de febrero, FJ 9).



La libertad de configuración del legislador tiene una relevancia especial en materia económica y social. Como dice la reciente Sentencia 20/2012, de 16 de febrero (FJ 8), optar «por un modelo de financiación de la justicia civil mediante impuestos o por otro en el que sean los justiciables quienes deben subvenir a los gastos generados por su demanda de justicia mediante tasas o aranceles, o bien por cualquiera de los posibles modelos mixtos en donde el funcionamiento de los Tribunales del orden civil es financiado parcialmente con cargo a los impuestos y con cargo a tasas abonadas por quienes resultan beneficiados por la actuación judicial, en distintas proporciones, es una decisión que en una democracia, como la que establece la Constitución española, corresponde al legislador. Como ha declarado una consolidada jurisprudencia, el legislador goza de un amplio margen de libertad en la configuración de los impuestos y los demás tributos que sirven para sostener los gastos públicos (SSTC 27/1981, de 20 de julio, FJ 4; 221/1992, de 11 de diciembre, FJ 5; 96/2002, de 25 de abril, FJ 6; y 7/2010, de 27 de abril, FJ 6). En el ejercicio de su libertad de configuración normativa, el legislador debe tomar en consideración las circunstancias y los datos relevantes, atendida la naturaleza y finalidad de los distintos impuestos, tasas y otras figuras tributarias que puede establecer, dentro de los márgenes constitucionales [STC 185/1995, de 14 de diciembre, FJ 6 a)]. Como afirmamos en la Sentencia 214/1994, de 14 de julio, “es obvio que el legislador puede estar guiado por razones de política financiera o de técnica tributaria, que le lleven a elegir la [regulación] más conveniente o adecuada”; lo que no corresponde en modo alguno a este Tribunal es enjuiciar si las soluciones adoptadas en la ley tributaria sometida a control de constitucionalidad son las más correctas técnicamente, aunque indudablemente se halla facultado para determinar si en el régimen legal del tributo el legislador ha sobrepasado o no los límites constitucionales [FJ 5 b)]. La libertad de configuración del legislador alcanza igualmente a la vertiente del gasto público. Los servicios y prestaciones públicos “corresponde delimitarlos al legislador atendiendo a los intereses públicos y privados implicados y a las concretas disponibilidades presupuestarias”, como



dijimos en la Sentencia 16/1994, de 20 de enero (FJ 3), específicamente en relación con la gratuidad de la justicia».

Así, los derechos que los ciudadanos puedan ostentar en materia de Seguridad Social (arts. 41 y 50 CE) son de estricta configuración legal; el legislador dispone de un amplio margen de libertad para modular la acción protectora del sistema, en atención a circunstancias económicas y sociales que son imperativas para la propia viabilidad y eficacia de aquél. Como han afirmado las Sentencias 77/1995, de 20 de mayo (FJ 4), y 78/2004, de 29 de abril (FJ 3), la Constitución española convierte a la Seguridad Social en una función estatal en la que pasa a ocupar una posición decisiva el remedio de «situaciones de necesidad»; pero tales situaciones han de ser apreciadas y determinadas teniendo en cuenta el contexto general en que se producen y en conexión con las circunstancias económicas, las disponibilidades del momento y las necesidades de los diversos grupos sociales. No puede excluirse que el legislador, apreciando la importancia relativa de las situaciones de necesidad a satisfacer y en atención a las circunstancias indicadas, regule el nivel y condiciones de las prestaciones a efectuar o las modifique para adaptarlas a las necesidades del momento. Los artículos 41 y 50 CE no constriñen al establecimiento de un único sistema prestacional fundado en principios idénticos, ni a la regulación de unos mismos requisitos o la previsión de iguales circunstancias determinantes del nacimiento del derecho. La identidad en el nivel de protección de todos los ciudadanos podrá constituir algo deseable desde el punto de vista social, pero cuando las prestaciones derivan de distintos sistemas o regímenes, cada uno con su propia normativa, no constituye un imperativo jurídico, ni vulnera el principio de igualdad (STC 75/2011, de 19 de mayo, FJ 5).

El margen que la Constitución deja al legislador democrático es tan ancho, que en ocasiones le permite establecer soluciones distintas a las juzgadas por la justicia constitucional al resolver casos concretos. Así, la Sentencia 152/2001, de 29 de septiembre, declaró que no era inconstitucional que una ley no per-



mitiera en determinados casos que la madre cediera al padre parte del disfrute de un permiso por parto: pero indicó expresamente que cosa «distinta es que el legislador, en el legítimo ejercicio de su libertad de configuración del régimen jurídico de los funcionarios y en apreciación de las circunstancias socioeconómicas concurrentes en cada momento, pudiera atribuir en este supuesto al padre, si lo estimase oportuno (como lo ha hecho en el ámbito laboral, mediante la reforma introducida en el artículo 48.4 [de la Ley del estatuto de los trabajadores] por la disposición adicional undécima de la Ley Orgánica 3/2007, con el propósito de contribuir a un reparto más equilibrado de las responsabilidades familiares), el derecho a la obtención del permiso, y sin que ello signifique que la opción legislativa contraria sea por ello inconstitucional» (FJ 3, párrafo 11; en la misma línea, STC 109/1993, de 25 de marzo, FJ 3).

Igualmente, la jurisprudencia ha reconocido expresamente que la «garantía frente al despido del derecho a la no discriminación por razón de sexo de las trabajadoras embarazadas no exige necesariamente un sistema de tutela objetiva como el previsto por el legislador en la Ley 39/1999. Serían posibles, desde esta perspectiva, otros sistemas de protección igualmente respetuosos con el artículo 14 CE como, en particular, el que estaba en vigor en el momento de la reforma legal», y que había sido corroborado por una nutrida jurisprudencia constitucional (SSTC 41/2002, de 25 de febrero, y 17/2003, de 30 de enero, entre otras). «Sin embargo, una vez que el legislador ha optado por un desarrollo concreto del artículo 14 CE, que incrementa las garantías precedentes... no puede el órgano judicial efectuar una interpretación restrictiva y ajena a las reglas hermenéuticas en vigor que prive al precepto legal de aquellas garantías establecidas por el legislador y con las que la trabajadora podía razonablemente entenderse amparada en su determinación personal, pues con ello se estaría impidiendo la efectividad del derecho fundamental de acuerdo con su contenido previamente definido (STC 229/2002, de 9 de diciembre, FJ 4)». Por ende, se declaró nulo el despido de una trabajadora embarazada, a pesar de que la empresa ignoraba su estado, en atención a la reforma del Estatuto de los trabajadores por la Ley 39/1999 (STC 92/2008, de 21 de julio, FJ 9).



B) *La sujeción del legislador a la Constitución*

La amplia libertad del Parlamento cuando establece o modifica las leyes no debe hacer olvidar que en «un régimen constitucional, también el poder legislativo está sujeto a la Constitución, y es misión de este Tribunal velar porque se mantenga esa sujeción, que no es más que otra forma de sumisión a la voluntad popular, expresada esta vez como poder constituyente. Ese control de la constitucionalidad de las leyes debe ejercerse, sin embargo, de forma que no imponga constricciones indebidas al poder legislativo y respete sus opciones políticas» (de nuevo, SSTC 27/1981, de 20 de julio, FJ 10; 66/1985, de 23 de mayo, FJ 1; 108/1986, de 29 de julio, FJ 18; 65/1990, de 5 de abril, FJ 6; 142/1993, de 22 de abril, FJ 9; 212/1996, de 19 de diciembre, FJ 16; 116/1999, de 17 de junio, FJ 14; 74/2000, de 14 de marzo, FJ 4; 104/2000, de 13 de abril, FJ 8; y 196/2011, de 13 de diciembre, FJ 13).

Desde la Sentencia 11/1981, de 8 de abril (FJ 7), la doctrina constitucional ha subrayado que «en un plano hay que situar las decisiones políticas y el enjuiciamiento político que tales decisiones merezcan, y en otro plano distinto la calificación de inconstitucionalidad, que tiene que hacerse con arreglo a criterios estrictamente jurídicos. La Constitución es un marco de coincidencias suficientemente amplio como para que dentro de él quepan opciones políticas de muy diferente signo. La labor de interpretación de la Constitución no consiste necesariamente en cerrar el paso a las opciones o variantes imponiendo autoritariamente una de ellas. A esta conclusión habrá que llegar únicamente cuando el carácter unívoco de la interpretación se imponga por el juego de los criterios hermenéuticos. Queremos decir que las opciones políticas y de gobierno no están previamente programadas de una vez por todas, de manera tal que lo único que cabe hacer en adelante es desarrollar ese programa previo».

Como afirmó la Sentencia 194/1989, de 16 de noviembre (FJ 2), la «Constitución, como marco normativo, suele dejar al legislador márgenes más o menos amplios dentro de los cuales aquél puede convertir en ley sus preferen-



cias ideológicas, sus opciones políticas y sus juicios de oportunidad... El legislador es libre dentro de los límites que la Constitución establece para elegir la regulación de tal o cual derecho o institución jurídica que considere más adecuada a sus propias preferencias políticas. Quien no puede dejarse llevar a este terreno es el Tribunal Constitucional». Así lo ha reafirmado recientemente la Sentencia 136/2011, de 13 de septiembre, al enjuiciar el caso extremo de una ley de medidas legislativas aprobada junto con la ley de presupuestos generales del Estado para el ejercicio de 1999: la Ley 50/1998, de 30 de diciembre, es una ley ordinaria que había modificado setenta y seis leyes, siete decretos legislativos y seis decretos-leyes, «por el solo hecho de ser una ley posterior».

La Sentencia 136/2011 sostiene que «el dogma de la deseable homogeneidad de un texto legislativo no es obstáculo insalvable que impida al legislador dictar normas multisectoriales, pues [no] existe en la Constitución precepto alguno, expreso o implícito, que impida que las leyes tengan un contenido heterogéneo». Dejando al margen la iniciativa legislativa popular⁷, no existe prohibición alguna en el texto constitucional a la existencia de leyes complejas, multisectoriales o de contenido heterogéneo; y tampoco existe ningún límite a su uso o contenido, pues la Constitución no prevé que el principio de competencia o especialidad obligue a que sólo puedan aprobarse constitucionalmente normas homogéneas que se refieran a una materia concreta. «A este respecto hay que señalar que no cabe duda de que sería una técnica más perfecta la de circunscribir el debate político de un proyecto de ley a una materia específica, lo que alentaría una mayor especialización del mismo y, posiblemente, una mejor pureza técnica del resultado. Sin embargo, los reparos que pudieran oponerse a la técnica de las leyes multisectoriales, por su referencia a un buen número de materias diferentes, no dejan de ser en muchas ocasiones otra cosa que una objeción de

⁷ La ley que regula la iniciativa legislativa popular dispone su inadmisión cuando «el texto de la proposición verse sobre materias diversas carentes de homogeneidad entre sí»: artículo 5.2 c) de la Ley Orgánica 3/1984, de 26 de marzo.



simple oportunidad, sin relevancia, por tanto, como juicio de constitucionalidad *stricto sensu*, tanto más cuanto que una y otra norma legal son obra del legislador democrático. Por tanto, aun aceptando que una ley como la impugnada puede ser expresión de una deficiente técnica legislativa, no por ello cabe inferir de modo necesario una infracción de la Constitución habida cuenta que el juicio de constitucionalidad que corresponde hacer a este Tribunal “no lo es de técnica legislativa” [SSTC 109/1987, de 29 de junio, FJ 3 c); y 195/1996, de 28 de noviembre, FJ 4], ni de “perfección técnica de las leyes” (SSTC 226/1993, de 8 de julio, FJ 4), pues nuestro control “nada tiene que ver con su depuración técnica” (SSTC 226/1993, de 8 de julio, FJ 5; y 195/1996, de 28 de noviembre, FJ 4)» (STC 136/2011, de 13 de septiembre, FJ 3).

El legislador es libre para legislar: lo que no puede hacer es asumir la labor de aplicar la Constitución. Desde la fundamental Sentencia 76/1983, de 5 de agosto (FJ 4), es doctrina firme que «lo que las Cortes no pueden hacer es colocarse en el mismo plano del poder constituyente realizando actos propios de éste, salvo en el caso en que la propia Constitución les atribuya alguna función constituyente. La distinción entre poder constituyente y poderes constituidos no opera tan sólo en el momento de establecerse la Constitución; la voluntad y racionalidad del poder constituyente objetivadas en la Constitución no sólo fundan en su origen sino que fundamentan permanentemente el orden jurídico y estatal y suponen un límite a la potestad del legislador. Al Tribunal Constitucional corresponde, en su función de intérprete supremo de la Constitución (art. 1 LOTC), custodiar la permanente distinción entre la objetivación del poder constituyente y la actuación de los poderes constituidos, los cuales nunca podrán rebasar los límites y las competencias establecidas por aquél». Observación que no obsta a que sea cierto «que todo proceso de desarrollo normativo de la Constitución implica siempre una interpretación de los correspondientes preceptos constitucionales, realizada por quien dicta la norma de desarrollo. Pero el legislador ordinario no puede dictar normas meramente interpretativas, cuyo exclusivo objeto sea precisar el único sentido, entre los varios posibles, que deba atribuirse a un determinado concepto o precepto de la Constitución,



pues, al reducir las distintas posibilidades o alternativas del texto constitucional a una sola, completa de hecho la obra del poder constituyente y se sitúa funcionalmente en su mismo plano, cruzando al hacerlo la línea divisoria entre el poder constituyente y los poderes constituidos».

Lo que le está vedado al legislador, estatal o autonómico, es la interpretación genérica y abstracta del sistema constitucional de reparto competencial con pretensión de vinculación general a todos los poderes públicos, imponiéndoles su propia interpretación de la Constitución; sin embargo, los poderes legislativos constituidos, estatal o autonómico, ejercerán su función legislativa de modo legítimo cuando, partiendo de una interpretación de la Constitución, sus normas se dirijan a su ámbito competencial, ejerciendo las competencias propias, siempre que, al hacerlo, no pretendan imponer a todos los poderes públicos, como única, una determinada opción interpretativa del precepto constitucional, pues «al usar de sus facultades legislativas sobre las materias de su competencia, tanto el Estado como las Comunidades Autónomas han de operar a partir de un determinado entendimiento interpretativo del bloque de la constitucionalidad (SSTC 227/1988, de 29 de noviembre, FJ 3; 214/1989, de 21 de diciembre, FJ 5; 17/1991, de 31 de enero, FJ 7; 197/1996, de 28 de noviembre, FJ 21; 40/1998, de 19 de febrero, FJ 6; 15/2000, de 20 de enero, FJ 4; 247/2007, de 12 de diciembre, FJ 8; 31/2010, de 28 de junio, FFJJ 6 y 57; 18/2011, de 3 de marzo, FJ 7).

Finalmente, es posible anotar que la Constitución, además de establecer numerosos límites específicos (entre los cuales podría destacarse la enunciación de los derechos y libertades fundamentales de los ciudadanos, en su título I) ha enumerado un conjunto de principios generales como límites de los poderes públicos que atañen directamente al legislador, en su artículo 9, apartado 3⁸, cuya importancia ha sido destacada por una variada jurisprudencia. Como

⁸ «La Constitución garantiza el principio de legalidad, la jerarquía normativa, la publicidad de las normas, la irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restric-



ejemplo podría traerse a colación el principio de publicidad de las normas, «garantía básica del ordenamiento jurídico»: su contenido «implica la necesidad de que las normas sean dadas a conocer públicamente mediante su inclusión en los boletines oficiales correspondientes antes de que pueda exigirse su cumplimiento general» (SSTC 104/2000, de 13 de abril, FJ 7; 235/2000, de 5 de octubre, FJ 8; 90/2009, de 20 de abril, FJ 5). Esta garantía «aparece como consecuencia ineluctable de la proclamación de España como un Estado de Derecho, y se encuentra en íntima relación con el principio de seguridad jurídica consagrado en el mismo artículo 9.3 CE, pues sólo podrán asegurarse las posiciones jurídicas de los ciudadanos, la posibilidad de éstos de ejercer y defender sus derechos, y la efectiva sujeción de los ciudadanos y los poderes públicos al ordenamiento jurídico, si los destinatarios de las normas tienen una efectiva oportunidad de conocerlas en cuanto tales normas, mediante un instrumento de difusión general que dé fe de su existencia y contenido, por lo que resultarán evidentemente contrarias al principio de publicidad aquellas normas que fueran de imposible o muy difícil conocimiento» (SSTC 179/1989, de 2 de noviembre, FJ 3; y 3/2003, de 16 de enero, FJ 10).

C) Leyes singulares y la reserva de potestad judicial

También es doctrina constitucional firme que «las Cortes Generales, como titulares “de la potestad legislativa del Estado” (art. 66.2 de la Constitución), pueden legislar en principio sobre cualquier materia sin necesidad de poseer un título específico para ello, pero esta potestad tiene sus límites, derivados de la propia Constitución» (STC 76/1983, de 5 de agosto, FJ 4). Entre estos límites destacan los que derivan del principio de separación de los poderes: el legislador no puede gobernar ni juzgar.

tivas de derechos individuales, la seguridad jurídica, la responsabilidad y la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos.»



El primer axioma conduce a la *vexata questio* del contenido de la ley: si es ley cualquier medida que adopte el legislador o, por el contrario, la ley debe contener normas generales y abstractas. La jurisprudencia española sostiene que «el dogma de la generalidad de la ley no es obstáculo insalvable que impida al legislador dictar, con valor de ley, preceptos específicos para supuestos únicos o sujetos concretos»; aunque, eso sí, esas leyes singulares no vienen a constituir el ejercicio normal de la potestad legislativa, «sino que se configuran como ejercicio excepcional de esta potestad» (STC 166/1986, de 19 de diciembre, FJ 10). En efecto, en «la Constitución española no existe precepto, expreso o implícito, que imponga una determinada estructura formal a las Leyes, impeditiva de que éstas tengan un carácter singular, si bien consagra principios que obligan a concebir dichas Leyes con [una] naturaleza excepcional» (STC 166/1986, de 19 de diciembre, FJ 11). Como ha dicho la Sentencia 136/2011, de 13 de septiembre (FJ 3), con relación a las disposiciones legislativas existe un límite que deriva del texto constitucional, aunque no sea absoluto: «es el que previene frente a su singularidad, como antónimo de su generalidad. Las leyes tienen que tender a la generalidad, tanto formal como materialmente, siendo la excepción las “leyes singulares” o “leyes de caso único”, esto es “aquellas dictadas en atención a un supuesto de hecho concreto y singular, que agotan su contenido y eficacia en la adopción y ejecución de la medida tomada por el legislador ante ese supuesto de hecho, aislado en la ley singular y no comunicable con ningún otro” (SSTC 166/1986, de 19 de diciembre, FJ 10; y 48/2003, de 12 de marzo, FJ 14; en el mismo sentido, ATC 291/1997, de 22 de julio)».

Esta doctrina ha dado lugar a que se juzgase inconstitucional una Ley de Canarias que había declarado la necesidad de ocupación de dos edificios concretos, para llevar a cabo unas obras de ampliación de la sede del Parlamento de la Comunidad Autónoma. La Sentencia 48/2005, de 3 de marzo, recordó que «el régimen jurídico *ad hoc* establecido por las leyes expropiatorias singulares debe respetar las garantías establecidas en el artículo 33.3 CE (STC 166/1986, de 19 de diciembre, FJ 13), esto es, las expropiaciones legislativas deben res-



ponder a una finalidad de utilidad pública o interés social (*causa expropriandi*), deben garantizar la correspondiente indemnización y deben, por último, respetar lo dispuesto en las leyes. En relación con esta última garantía, que hemos calificado como “garantía del procedimiento expropiatorio”... hemos dicho que “se establece en beneficio de los ciudadanos y tiene por objeto proteger sus derechos a la igualdad y seguridad jurídica, estableciendo el respeto y sumisión a normas generales de procedimiento legalmente preestablecidas, cuya observancia impida expropiaciones discriminatorias o arbitrarias”... Y hemos precisado que la “naturaleza excepcional y singular” inherente a las leyes singulares de expropiación “no autoriza al legislador a prescindir de la garantía del procedimiento expropiatorio establecido en las leyes generales de expropiación, al cual deben igualmente someterse; pero ello no es obstáculo para que la propia singularidad del supuesto de hecho que legitima la expropiación legislativa autorice al legislador para introducir en el procedimiento general las modificaciones que exija dicha singularidad excepcional, siempre que se inserten como especialidades razonables que no dispensan de la observancia de las demás normas de los procedimientos contenidos en la legislación general” [STC 166/1986, FJ 13 c)]. La Sentencia 48/2005 avanzó en este razonamiento, al precisar «el umbral de las circunstancias excepcionales que justifican la figura de la ley expropiatoria singular»: tales circunstancias «sólo podrán darse si la idoneidad de los bienes a expropiar es indiscutible en atención al fin legítimamente perseguido y si la naturaleza misma de esos bienes, su identidad, diversidad o localización convierten en imposible, por insuficiente, el recurso a la simple acción administrativa» (FJ 6). En el caso, no apreció que se dieran tales circunstancias; y, además «de no venir justificada por circunstancias excepcionales, la Ley recurrida ofrece una estructura y contenido que no permiten que la defensa de los derechos e intereses de los particulares expropiados pueda satisfacerse en esta sede sin perjuicio de su contenido material ni menoscabo de la naturaleza propia de nuestra jurisdicción» constitucional (FJ 7).

La potestad legislativa tiene un segundo límite estructural, esta vez impuesto porque la Constitución atribuye a los Tribunales de justicia el monopolio de



juzgar y hacer ejecutar lo juzgado (art. 117.3 CE). La jurisprudencia constitucional ha indicado que del principio de exclusividad de Jueces y Magistrados en el ejercicio de la potestad jurisdiccional no puede inferirse la existencia de una correlativa prohibición impuesta al legislador, por la que se condicione su libertad de configuración para elegir el nivel de densidad normativa con que pretende regular una determinada materia. La Sentencia 181/2000, de 29 de junio (FJ 19), enjuició la vigente legislación sobre responsabilidad civil y seguro en la circulación de vehículos de motor, que en 1995 había introducido un detallado sistema legal de baremación de los daños y perjuicios causados a las personas en accidente de circulación y las consecuentes indemnizaciones. La Sentencia 181/2000 admitió que, en su propósito de uniformar criterios valorativos y limitar el arbitrio judicial, la ley había eliminado en gran medida la capacidad de estimación y valoración por parte del juzgador que debe determinar el *quantum* de las indemnizaciones, de acuerdo con la legislación anterior (en particular el art. 1902 del Código civil), convirtiéndolo en mero ejecutor de la Ley cuestionada. Sin embargo, mantuvo que las nuevas «previsiones normativas en modo alguno interfieren en el adecuado ejercicio de la potestad jurisdiccional, puesto que corresponde a cada Juez o Tribunal verificar, con arreglo a lo alegado por las partes y lo que hubiese resultado de la prueba practicada, la realidad del hecho dañoso y la conducta e imputación al agente causante del daño, determinando su incidencia en relación con los daños producidos; así como subsumir los hechos en las normas, seleccionando e interpretando el Derecho de aplicación al caso, lo que supone, cuando fuese pertinente, concretar los diversos índices y reglas tabulares que utilizará para el cálculo de las indemnizaciones a que hubiese lugar, modulando su cuantía en función de su estimación acerca de la concurrencia o no de los distintos factores de corrección legalmente establecidos; y, en definitiva, emitir los oportunos pronunciamientos resolviendo, conforme a la ley, la controversia existente entre las partes, cuidándose, en su caso, de la ejecución del fallo. Resulta así, que de la mayor o menor densidad de contenidos normativos que, en lo que atañe a la valoración y cuantificación de los daños personales, presenta el régi-



men legal introducido por la Ley 30/1995, no se deriva restricción alguna de las facultades pertenecientes a Jueces y Tribunales para el ejercicio exclusivo «de la potestad jurisdiccional en todo tipo de procesos, juzgando y haciendo ejecutar lo juzgado (art. 117.3 CE)» (FJ 19).

Esta valoración general positiva de la ley de baremos de accidentes de tráfico no impidió que un precepto concreto de la ley fuera declarado inconstitucional, precisamente por vulnerar el derecho a la tutela judicial efectiva. La tabla V del anexo de la Ley 30/1995, reguladora de las indemnizaciones por incapacidad temporal, había establecido una norma para fijar los perjuicios económicos derivados de lesiones temporales. Estos perjuicios fueron incorporados por la ley al sistema de valoración «como simple factor de corrección de la indemnización básica [lo que] impide injustificadamente su individualización; mientras que, de otro lado, se obliga injustificadamente a la víctima del hecho circulatorio a soportar una parte sustancial de las pérdidas económicas derivadas del daño personal padecido, con el ilógico resultado de convertir a la culpa en un título de imputación que, paradójicamente, siempre opera en perjuicio de los legítimos derechos de la víctima». Por estas razones, la Sentencia 181/2000 concluyó que este aspecto de la Ley era inconstitucional por establecer un límite irrazonable y carente de toda justificación al derecho de resarcimiento de la víctima, con un resultado arbitrario y, por lo tanto, contrario al artículo 9.3 de la Constitución (FFJJ 15-17); y, simultáneamente, que la «configuración normativa de la analizada tabla V, referida a la indemnización de las lesiones temporales, determina que la pretensión resarcitoria de las víctimas o perjudicados no pueda ser efectivamente satisfecha en el oportuno proceso, con la consiguiente vulneración de su derecho a una tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE)». Pues al imponer «un sistema legal de tasación de carácter cerrado... que no admite ni incorpora una previsión que permita la compatibilidad entre las indemnizaciones así resultantes y la reclamación del eventual exceso a través de otras vías procesales de carácter complementario, el legislador ha establecido un impedimento insuperable para la adecuada individualización del real alcance o extensión del daño, cuando su reparación sea reclamada en el oportuno



tuno proceso, con lo que se frustra la legítima pretensión resarcitoria del dañado, al no permitirle acreditar una indemnización por valor superior al que resulte de la estricta aplicación de la referida tabla V». La inconstitucionalidad se predicaba «únicamente en cuanto tales indemnizaciones tasadas deban ser aplicadas a aquellos supuestos en que el daño a las personas, determinante de “incapacidad temporal”, tenga su causa exclusiva en una culpa relevante y, en su caso, judicialmente declarada, imputable al agente causante del hecho lesivo» (FFJJ 20 y 21).

Finalmente, la Constitución también impide que el legislador interfiera en la ejecución de sentencias firmes. El derecho a la ejecución en sus propios términos de las resoluciones judiciales firmes, que deriva directamente del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), no impide que la ejecución de un fallo concreto devenga legal o materialmente imposible cuando se produce «la modificación sobrevenida de la normativa aplicable a la ejecución de que se trate, o, si se quiere, una alteración de los términos en los que la disputa procesal fue planteada y resuelta, ya que, como regla general, una vez firme la Sentencia, a su ejecución sólo puede oponerse una alteración del marco jurídico de referencia para la cuestión debatida en el momento de su resolución por el legislador» (STC 73/2000, de 14 de marzo, FJ 9, con cita de la STC 41/1993, de 8 de febrero, FJ 2). La jurisprudencia no ha descartado, sin embargo, que se puede infringir la Constitución «en aquellos supuestos en los que el efecto directo de una ley o del régimen jurídico de una materia en ella establecido sea, precisamente, el de impedir que un determinado fallo judicial se cumpla ... pues siendo indudable que la Constitución reconoce al legislador un amplio margen de libertad al configurar sus opciones, no es menos cierto que también le somete a determinados límites, entre ellos el que se deriva del art. 24.1 CE. Lo que se corresponde con la importancia que posee el logro de una tutela judicial efectiva y el cumplimiento de las resoluciones judiciales firmes en un Estado de Derecho como el que ha configurado nuestra Constitución en su art. 1.1, y constituye, además, patrimonio común con otros Estados de nuestro entorno europeo [art. 3, en relación con el art. 1 a) del Estatuto del



Consejo de Europa, hecho en Londres el 5 de mayo de 1949]» (STC 312/2006, de 8 de noviembre, FJ 4). Por tanto, «no tiene cabida en nuestra Constitución aquella ley o el concreto régimen jurídico en ella establecido cuyo efecto sea el de sacrificar, de forma desproporcionada, el pronunciamiento contenido en el fallo de una resolución judicial firme. Si se quiere, dicho en otros términos, cuando de forma patente o manifiesta no exista la debida proporción entre el interés encarnado en la Ley y el concreto interés tutelado por el fallo a ejecutar. Pues en este caso, atendidas las características del proceso y el contenido del fallo de la Sentencia (SSTC 153/1992, de 3 de mayo, FJ 4, y 91/1993, de 15 de marzo, FJ 3), cabría estimar que tal Ley sería contraria al artículo 24.1 en relación con los arts. 117.3 y 118 CE, al faltar la debida proporción entre la finalidad perseguida y el sacrificio impuesto (STC 4/1988, de 21 de enero, FJ 5)» (STC 73/2000, de 14 de marzo, FJ 11).

En tales supuestos, la doctrina constitucional afirma que corresponde al Tribunal Constitucional determinar, en atención a las circunstancias del caso, si el efecto obstativo de la ley sobre la ejecución de la sentencia puede encontrar o no justificación en una razón atendible, esto es, teniendo en cuenta los valores y bienes constitucionalmente protegidos. Y si la respuesta fuera afirmativa le compete ponderar, en segundo término, si el sacrificio del pronunciamiento contenido en el fallo guarda la debida proporción entre los intereses protegidos y en colisión o, por el contrario, resulta inútil, va más allá de lo necesario o implica un manifiesto desequilibrio o desproporción entre los intereses en juego. Fiscalización de la constitucionalidad de la ley mediante una ponderación de bienes e intereses en conflicto que ha de ser particularmente estricta para excluir, cuando la desproporción no sea manifiesta, que el legislador vaya más allá de sus legítimas opciones y, al hacerlo, incida indebidamente en situaciones tuteladas por el artículo 24.1 CE, quebrantando así elementos esenciales del Estado de Derecho (STC 73/2000, de 14 de marzo, FJ 11).

Debe tenerse en cuenta que la exigencia constitucional de la efectividad de las sentencias firmes en la que el ordenamiento jurídico, que es el presu-



puesto de su fallo, se sitúa en un plano temporal del pasado, no cierra al legislador la posibilidad de modificar dicho ordenamiento jurídico, para articular de modo diferente los intereses que considere dignos de protección por la ley, dentro de los límites constitucionales, que el legislador debe siempre respetar. Y en tal caso, ante el eventual contraste entre valores constitucionales distintos, será el Tribunal Constitucional el llamado a solucionar las dificultades constitucionales que, en su caso, se susciten, atendiendo a los criterios que se acaban de referir. El hecho de que un determinado interés goce de una determinada protección de la ley en un momento dado, no produce una petrificación del ordenamiento jurídico en el estado en que lo aplicó una determinada sentencia, ni priva al legislador de la facultad de decidir de un modo distinto en otro momento si ese interés puede mantener la prioridad que tuvo en su protección respecto a otros o, por el contrario, si son éstos últimos los que deban merecer protección prioritaria en la ley. En definitiva, la efectividad de la tutela judicial obtenida en el marco de una determinada ley no es de por sí razón suficiente para afirmar un posible vicio de inconstitucionalidad de una ley ulterior que modifique aquélla en cuya aplicación se obtuvo la tutela, si dicha ley nueva se acomoda a los límites constitucionales (STC 312/2006, de 8 de noviembre, FJ 4).

2. ¿Cuáles son los límites constitucionales generales definidos por la jurisprudencia constitucional respecto de la potestad normativa del Ejecutivo en el ámbito de las normas con rango de ley? ¿Y respecto de las normas de rango reglamentario?

El Gobierno ostenta potestad normativa: con carácter general, ejerce la potestad reglamentaria (art. 97 CE); además, puede aprobar normas con fuerza de ley en dos casos: si así lo disponen las Cortes, mediante la correspondiente delegación legislativa (art. 82 CE); o en caso de extraordinaria y urgente necesidad, en que el Gobierno puede aprobar disposiciones legislativas provisionales (art. 86 CE).



A) *Reglamentos*

El Gobierno ejerce «la función ejecutiva y la potestad reglamentaria de acuerdo con la Constitución y las leyes» (art. 97 CE). Los reglamentos son disposiciones generales de rango inferior a la ley, que la Constitución de 1978 somete a distintos límites.

El principal está formado, sin duda, por las distintas reservas de ley que traza la Constitución: algunas de amplio alcance, como la relativa al ejercicio de los derechos y libertades fundamentales (art. 53.1 CE), que a su vez incorporan reservas en materias de especial importancia: privaciones de libertad (art. 17 CE), infracciones y sanciones (art. 25 CE), tributos y otras prestaciones patrimoniales (art. 31 CE), matrimonio (art. 32 CE), propiedad privada (art. 33 CE), trabajo y ejercicio de las profesiones tituladas (art. 35 y 36 CE).

La jurisprudencia constitucional ha indicado que el «principio de reserva de Ley entraña ... una garantía esencial de nuestro Estado de Derecho, y como tal ha de ser preservado. Su significado último es el de asegurar que la regulación de los ámbitos de libertad que corresponden a los ciudadanos dependa exclusivamente de la voluntad de sus representantes, por lo que tales ámbitos han de quedar exentos de la acción del ejecutivo y, en consecuencia, de sus productos normativos propios, que son los reglamentos. El principio no excluye, ciertamente, la posibilidad de que las Leyes contengan remisiones a normas reglamentarias, pero sí que tales remisiones hagan posible una regulación independiente y no claramente subordinada a la Ley, lo que supondría una degradación de la reserva formulada por la Constitución en favor del legislador. Esto se traduce en ciertas exigencias en cuanto al alcance de las remisiones o habilitaciones legales a la potestad reglamentaria, que pueden resumirse en el criterio de que las mismas sean tales que restrinjan efectivamente el ejercicio de esa potestad a un complemento de la regulación legal que sea indispensable por motivos técnicos o para optimizar el cumplimiento de las finalidades propuestas por la Constitución o por la propia Ley. Y este criterio



aparece contradicho con evidencia mediante cláusulas legales, del tipo de la que ahora se cuestiona, en virtud de las que se produce una verdadera deslegalización de la materia reservada, esto es, una total abdicación por parte del legislador de su facultad para establecer reglas limitativas, transfiriendo esta facultad al titular de la potestad reglamentaria, sin fijar ni siquiera cuáles son los fines u objetivos que la reglamentación ha de perseguir» (STC 83/1984, de 24 de julio, FJ 4). Lo que condujo a declarar contrario a la Constitución un precepto de la Ley de bases de la sanidad nacional de 1944 que habilitaba al Gobierno para establecer libremente por vía reglamentaria la regulación y limitación del establecimiento de oficinas de farmacia.

La jurisprudencia ha sido especialmente copiosa en lo concerniente a infracciones y sanciones, tanto penales como administrativas: desde la temprana Sentencia 2/1981, de 30 de enero, hasta la reciente Sentencia 135/2010, de 2 de diciembre, insisten en sus rasgos esenciales: el derecho fundamental enunciado en el artículo 25.1 CE incorpora la regla *nullum crimen nulla poena sine lege*, que también es de aplicación al ordenamiento sancionador administrativo y no solamente al penal en sentido estricto. El principio constitucional comprende una doble garantía, formal y material: La garantía material deriva del mandato de taxatividad (*lex certa*) y se concreta en la exigencia de predeterminación normativa de las conductas ilícitas y de las sanciones correspondientes, que hace recaer sobre el legislador el deber de configurarlas en las leyes sancionadoras con la mayor precisión posible para que los ciudadanos puedan conocer de antemano el ámbito de lo proscrito y prever, así, las consecuencias de sus acciones (a partir de la STC 42/1987, de 7 de abril, FJ 2: entre otras, SSTC 60/2000, de 2 de marzo, FJ 3; 132/2001, de 8 de junio, FJ 5; 25/2002, de 11 de febrero, FJ 4; o 242/2005, de 10 de octubre, FJ 2). La garantía formal, por su parte, hace referencia al rango necesario de las normas que tipifican dichas conductas y sanciones: la doctrina constitucional reitera que el término «legislación vigente» contenido en el art. 25.1 CE es expresivo de una reserva de ley en materia sancionadora (por todas STC 77/2006, de 13 de marzo, FJ único, y jurisprudencia allí citada).



De este modo, la garantía formal supone la interdicción de que la ley se remita al reglamento sin determinar previamente los elementos esenciales de la conducta antijurídica en la propia ley. De conformidad con la referida doctrina, el Tribunal Constitucional español ha entendido que la técnica normativa de tipificación por remisión y en blanco de la ley al reglamento, dejando a la potestad reglamentaria por entero y *ex novo* la definición de las conductas susceptibles de sanción, resulta frontalmente contraria al principio de legalidad en materia sancionadora del art. 25.1 CE. Así lo afirmó la STC 341/1993, de 18 de noviembre (FJ 10), que declaró, por dicha razón, la inconstitucionalidad y nulidad del inciso final del art. 26 j) de la Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, sobre protección de la seguridad ciudadana; asimismo la STC 60/2000, de 2 de marzo (FJ 4), declaró la inconstitucionalidad y nulidad del art. 142 n) de la Ley 16/1987, de 30 de julio, de ordenación de los transportes terrestres; la STC 162/2008, de 15 de diciembre (FJ 2), declaró la inconstitucionalidad y nulidad del art. 31.3 a) de la Ley 21/1992, de 16 de julio, de industria; y la STC 81/2009, de 23 de marzo (FJ 5), que declaró la inconstitucionalidad y nulidad del art. 69.3 c) de la Ley 10/1990, de 15 de octubre, del deporte.

La aplicación de la anterior doctrina al ámbito administrativo sancionador requiere, no obstante, introducir algunos matices: el alcance de la reserva de ley contenida en el artículo 25.1 CE tiene, en el ámbito del Derecho administrativo sancionador, una eficacia relativa o limitada, no pudiendo ser tan estricto como el que se aplica a los tipos y sanciones penales por distintas razones que atañen «al modelo constitucional de distribución de las potestades públicas, bien por el carácter en cierto modo insuprimible de la potestad reglamentaria en ciertas materias» (STC 2/1987, de 21 de enero), bien «por exigencias de prudencia o de oportunidad que pueden variar en los distintos ámbitos de ordenación territoriales (STC 87/1985, de 16 de julio) o materiales». De este modo, el mandato del art. 25.1 CE aplicado al ámbito administrativo sancionador determina que es necesaria la cobertura de la potestad sancionadora de la Administración en una norma de rango legal, pero no



excluye que esa norma contenga remisiones a disposiciones reglamentarias, siempre que en aquélla queden suficientemente determinados los elementos esenciales de la conducta antijurídica y la naturaleza y límites de las sanciones a imponer, de tal forma que quede totalmente excluido que las remisiones de la ley al reglamento hagan posible una regulación independiente y no claramente subordinada a la ley (SSTC 3/1988, de 21 de enero, FJ 9; 101/1988, de 8 de junio, FJ 3; 113/2002, de 9 de mayo, FJ 3; 26/2005, de 14 de febrero, FJ 3; 229/2007, de 5 de noviembre, FJ 2; o 104/2009, de 4 de mayo, FJ 3).

La jurisprudencia también ha salvaguardado la reserva constitucional de ley en materia de tributos o, más genéricamente, del establecimiento de prestaciones personales o patrimoniales de carácter público (arts. 133.1 y 31.3 CE). Es la ley la que debe fijar los elementos esenciales de los impuestos: si bien la reserva de ley en materia tributaria ha sido establecida por la Constitución de una manera flexible, tal reserva cubre los criterios o principios con arreglo a los cuales se ha de regir la materia tributaria y concretamente la creación *ex novo* del tributo y la determinación de los elementos esenciales o configuraciones del mismo (STC 37/1981, de 16 de noviembre, FJ 4, en relación con un canon o tasa; sobre impuestos, las SSTC 6/1983, de 4 de febrero, FJ 4; 73/2011, de 19 de mayo, FJ 3). En aplicación de tal doctrina se ha declarado inconstitucional una ley que preveía un recargo en el impuesto sobre la renta de las personas físicas a favor de los Ayuntamientos, que determinaba la base (la cuota líquida del impuesto) pero no el tipo o porcentaje aplicable, del que sólo se prescribía que habrá de consistir «en un porcentaje único», con lo que habrían de ser los Ayuntamientos, que carecen –a diferencia de las Comunidades Autónomas– de potestad legislativa los que habrían de fijar por sí dicho porcentaje con total y absoluta discrecionalidad y sin estar condicionados por límite legal alguno (STC 179/1985, de 19 de diciembre, FJ 3).

El principio de legalidad en materia tributaria responde en su esencia a la vieja idea, cuyo origen se remonta a la Edad Media, de garantizar que las prestaciones que los particulares satisfacen a los entes públicos sean previamente



consentidas por sus representantes; la reserva de ley se configura como una garantía de autoimposición de la comunidad sobre sí misma y, en última instancia, como una garantía de la libertad patrimonial y personal del ciudadano (STC 19/1987, de 17 de febrero, FJ 4). El legislador puede alterar el alcance de las figuras que integraban la categoría de tributos (impuestos, tasas y contribuciones especiales) cuando fue aprobada la Constitución en 1978, y puede crear nuevos ingresos de Derecho público. Sin embargo, existe una reserva de ley en todo lo que sea una «prestación patrimonial de carácter público» (art. 31.3 CE); por ello mismo, cuando la obligación que lleva aparejada el pago de la prestación es asumida libre y voluntariamente por el ciudadano, la intervención de sus representantes resulta innecesaria, puesto que la garantía de la autoimposición y, en definitiva, de su libertad patrimonial y personal queda plenamente satisfecha. La imposición coactiva de la prestación patrimonial o, lo que es lo mismo, el establecimiento unilateral de la obligación de pago por parte del poder público sin el concurso de la voluntad del sujeto llamado a satisfacerla es, en última instancia, el elemento determinante de la exigencia de reserva de ley; por ello, bien puede concluirse que la coactividad es la nota distintiva fundamental del concepto de prestación patrimonial de carácter público, lo que condujo a declarar parcialmente inconstitucional la regulación legal de los precios públicos introducida en 1989, que permite a numerosos entes administrativos exaccionar un precio por la realización de sus actividades (STC 185/1995, de 5 de diciembre, en una línea jurisprudencial que llega hasta la STC 74/2010, de 18 de octubre).

B) Delegaciones legislativas

Las disposiciones generales que aprueba el Gobierno, con la forma de Reales Decretos (o de Decretos en el caso de las Comunidades Autónomas) son siempre de rango inferior a la ley: no pueden modificar las normas con fuerza de ley y, si las contradicen, incurren en nulidad de pleno Derecho, en virtud del principio de jerarquía normativa (art. 9.3, inciso 2, CE).



La Constitución, empero, dispone que las Cortes Generales «podrán delegar en el Gobierno la potestad de dictar normas con rango de ley sobre materias determinadas»; las disposiciones del Gobierno que contengan legislación delegada deben ser identificadas con un nombre específico: Decretos Legislativos (arts. 82.1 y 85 CE). La delegación legislativa puede servir para formar textos articulados, que desarrollen unas bases aprobadas por una ley; o para refundir varios textos legales en uno solo. En el primer caso, la delegación debe otorgarse mediante una ley de bases; en el segundo, basta con una ley ordinaria (art. 82.2 CE). Las leyes de bases deben delimitar con precisión el objeto y alcance de la delegación legislativa y los principios y criterios que han de seguirse en su ejercicio; por su parte, la autorización para refundir textos legales debe determinar el ámbito normativo a que se refiere el contenido de la delegación, especificando si se circunscribe a la mera formulación de un texto único o si se incluye la de regularizar, aclarar y armonizar los textos legales que han de ser refundidos.

La Constitución española establece límites estrictos a la delegación legislativa, además de los ya señalados: 1) materialmente, la delegación ha de ser determinada y no puede versar sobre el desarrollo de los derechos y libertades, los estatutos de autonomía, el régimen electoral general u otras materias reservadas a las leyes orgánicas; 2) debe ser otorgada de forma expresa, para materia concreta y con fijación del plazo para su ejercicio; 3) sólo puede ser otorgada al Gobierno, que no puede subdelegarla; 4) las leyes de bases no podrán en ningún caso autorizar su propia modificación o facultar para dictar normas con carácter retroactivo.

La jurisprudencia constitucional ha hecho valer los distintos límites constitucionales a la legislación delegada, a partir de un conjunto coherente de principios expuestos desde fecha temprana. La Constitución española, en su artículo 66, «determina taxativamente que las Cortes Generales representan al pueblo español y ejercen la potestad legislativa del Estado. Esta declaración constitucional, pilar sobre el que se cimenta el régimen democrático y parlamentario hoy



vigente en España, conlleva: a) el reconocimiento indiscutible de que las Cortes Generales son las depositarias de la potestad legislativa en su ejercicio ordinario; b) la primacía de la Ley, norma sancionada y promulgada por el Rey (art. 62), en cuanto expresión de la voluntad soberana del pueblo representado por las Cortes, únicamente sometida a la supremacía de la Constitución; y c) que en el proceso ordinario de elaboración de las leyes, la Constitución reconoce al Gobierno la iniciativa legislativa, que comparte con el Congreso y el Senado en su ejercicio directo, así como con la iniciativa popular ejercitada en los términos establecidos en el art. 87 CE. El Gobierno podrá también dictar normas con rango de Ley, previa delegación de las Cortes Generales (Decretos Legislativos) o en los supuestos de extraordinaria y urgente necesidad (Decretos-leyes), pero esta posibilidad se configura, no obstante, como una excepción al procedimiento ordinario de elaboración de las leyes y en consecuencia está sometida en cuanto a su ejercicio a la necesaria concurrencia de determinados requisitos que lo legitiman» (STC 29/1982, de 31 de mayo, FJ 1).

«El ejercicio por parte del Gobierno de la potestad de dictar normas con rango de ley previa delegación legislativa está sometido a unos requisitos formales contenidos en el artículo 82 CE que tienden a delimitarlo, encuadrándolo en un marco necesariamente más estrecho que aquel en el que se mueven las Cortes Generales en cuanto órgano legislador soberano. De la anterior consideración se derivan dos importantes consecuencias pertinentes al caso que nos ocupa: a) que un precepto determinado que si emanara directamente de las Cortes no sería inconstitucional a no ser por oposición material a la Constitución, puede serlo si procede del Gobierno a través de un Decreto legislativo por haber ejercitado aquél de modo irregular la delegación legislativa; b) que el Tribunal Constitucional cuando se someta a su control de constitucionalidad por la vía procesal adecuada... un determinado Decreto legislativo, debe conocer del mismo en razón de la competencia que le atribuyen los artículos 163 CE y 27.2 b) LOTC y ha de resolver... en base a criterios estrictamente jurídico-constitucionales cimentados en la necesidad de determinar, de una parte, si se han respetado los requisitos formales para el ejercicio de la potestad



legislativa por vía delegada, y de otra, si el precepto o preceptos cuya constitucionalidad se cuestione... es, por razón de su contenido, contrario a la Constitución. Es cierto que la competencia del Tribunal Constitucional en esta materia ha de ejercerse sin perjuicio de reconocer la de otros Tribunales e incluso la eventual existencia de otras formas adicionales de control como dispone el artículo 82.6 de la Constitución, pero en el presente caso, en el que se cuestiona la constitucionalidad de un determinado precepto por razones formales y materiales y en el que el contenido de la norma cuestionada se refiere a materia constitucionalmente reservada a la Ley ... el Tribunal no puede eludir el juicio de inconstitucionalidad y ha de entrar a resolverlo considerando las posibles razones formales como un *prius* lógico respecto a las materiales» (STC 51/1982, de 19 de julio, FJ 1; en la misma línea, SSTC 61/1997, de 20 de marzo, FJ 2.ª; 205/1993, de 17 de junio, FFJJ 3 a 6; 159/2001, de 5 de julio, FJ 5; 51/2004, de 5 de julio, FFJJ 5 a 8; y 166/2007, de 4 de julio, FJ 2).

La Constitución prevé expresamente que la ley de delegación establezca otros controles, en particular en sede parlamentaria. Así lo recoge expresamente el Reglamento del Congreso de los Diputados, que dispone el procedimiento a seguir si la ley de delegación prevé un control político del uso de la delegación (arts. 152 y 153 RC). La jurisprudencia ha precisado que, en caso de haberse llevado a cabo un control parlamentario, la resolución adoptada sería «un elemento más a tener en cuenta a la hora de verificar, en sede constitucional, el ajuste de la refundición a las condiciones y límites establecidos en la Constitución y en la Ley de delegación»; pero que dicho control «ni impide ni prejuzga el control que a este Tribunal compete [art. 27.2 b) LOTC], fundamentalmente porque el ejercido a través de esa vía por el Parlamento... no es un control de naturaleza jurisdiccional» (SSTC 159/2001, de 5 de julio, FJ 9, y 51/2004, de 13 de abril, FJ 7).

En el contexto del Estado de las autonomías, la jurisprudencia ha precisado que no se debe confundir la ley de bases, que incorpora una delegación legislativa, con las leyes básicas en las que el Estado ejerce su competencia para fijar las



bases legislativas de una materia, que luego son desarrolladas mediante leyes de las Comunidades Autónomas con competencia en esa materia (SSTC 99/1987, de 11 de junio, FJ 2, o 103/1997, de 22 de mayo, FJ 2).

C) *Decretos-leyes*

La Constitución española habilita al Gobierno para que adopte Decretos con fuerza de ley, bajo la denominación de Decreto-ley (art. 86 CE). Sin embargo, los somete a estrictos requisitos: 1) sólo pueden ser dictados en «caso de extraordinaria y urgente necesidad»; y 2) «no podrán afectar al ordenamiento de las instituciones básicas del Estado, a los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos regulados en el título I, al régimen de las Comunidades Autónomas ni al Derecho electoral general». Por lo demás, se trata de «disposiciones legislativas provisionales»: los Decretos-leyes «deberán ser inmediatamente sometidos a debate y votación de totalidad» en el Congreso de los Diputados, «convocado al efecto si no estuviere reunido, en el plazo de los treinta días siguientes a su promulgación. El Congreso habrá de pronunciarse expresamente dentro de dicho plazo sobre su convalidación o derogación, para lo cual el Reglamento establecerá un procedimiento especial y sumario». En cualquier caso, las Cortes podrán tramitarlos como proyectos de ley por el procedimiento de urgencia.

La jurisprudencia constitucional ha aplicado estos límites constitucionales en una serie que se inicia con la Sentencia 29/1982, de 31 de mayo, y llega hasta la Sentencia 1/2012, de 13 de enero. Desde aquella primera Sentencia, el Tribunal ha subrayado que la potestad del Gobierno para dictar normas con rango de ley en los supuestos de extraordinaria y urgente necesidad (Decretos-leyes) «se configura... como una excepción al procedimiento ordinario de elaboración de las leyes y en consecuencia está sometida en cuanto a su ejercicio a la necesaria concurrencia de determinados requisitos que lo legitiman» (STC 29/1982, FJ 1). Pues, como precisa la STC 137/2011, de 14 de



septiembre (FJ 4), «el art. 86 CE habilita, desde luego, al Gobierno para dictar, mediante real decreto-ley, normas con fuerza de ley, pero en la medida en que ello supone una sustitución del Parlamento por el Gobierno, constituye una excepción al procedimiento legislativo ordinario y a la participación de las minorías que éste dispensa, y como tal sometida en cuanto a su ejercicio a la necesaria concurrencia de todos los presupuestos circunstanciales y materiales enunciados en dicho precepto».

El control parlamentario de los Decretos-leyes que realiza el Congreso de los Diputados, «de acuerdo a criterios tanto de oportunidad política como jurídicoconstitucionales», no es obstáculo para la fiscalización jurisdiccional por parte del Tribunal Constitucional; éste enjuicia de acuerdo con «criterios estrictamente jurídico-constitucionales, cimentados sobre la necesidad de determinar, de una parte, si se han respetado o no los requisitos exigidos en la Constitución para que el Gobierno pueda ejercitar la potestad normativa excepcional de dictar Decretos-leyes y, de otra, si del contenido material de la norma se deriva o no una violación de la Constitución» (STC 29/1982, FJ 1).

La Sentencia 29/1982, asimismo, precisó que una vez aprobado por el Gobierno un Decreto-ley y publicado en el «Boletín Oficial del Estado» «empieza a surtir efectos en el ordenamiento jurídico en el que provisionalmente se inserta como una norma dotada con fuerza y valor de Ley, debiendo ser sometido inmediatamente a debate y votación por el Congreso de los Diputados». La convalidación por el Congreso no transforma el Decreto-ley «en Ley formal del Parlamento»; significa «únicamente que se ha cumplido con el requisito constitucional del que dependía la pervivencia en el tiempo, con fuerza y valor de Ley, de la disposición producto del ejercicio de la potestad normativa extraordinaria que al Gobierno le reconoce la Constitución». Si, además, el Congreso decide tramitar su texto como proyecto de ley, «el resultado final del procedimiento legislativo será una Ley formal del Parlamento, que sustituye en el ordenamiento jurídico, tras su publicación, al Decreto-ley» y que es susceptible de control independiente por parte del Tribunal Constitucional. «Todo



ello es deducible no sólo del sentido propio de los preceptos constitucionales estudiados y los correspondientes de la [Ley Orgánica del Tribunal Constitucional], que configuran en este punto una realidad diferente a la que existe en otras Constituciones que también contemplan la realidad de los Decretos-leyes, sino también de lo dispuesto en el Reglamento del Congreso de los Diputados de 24 de febrero de 1982... así como de la conveniencia de no alterar el orden constitucional normal de elaboración de las normas, impidiendo que se soslaye el procedimiento ordinario de elaboración de las Leyes a través de una utilización abusiva del Decreto-ley» (STC 29/1982, de 31 de mayo, FJ 1). Por lo demás, la sustitución de un Decreto-ley por una Ley posterior no priva de objeto al proceso constitucional que se haya iniciado sobre aquél, pues la derogación de la disposición con fuerza de ley no impide controlar si el ejercicio de la potestad reconocida al Gobierno por el artículo 86.1 CE se realizó siguiendo los requisitos establecidos en dicho precepto constitucional, pues al hacerlo se trata de velar por el recto ejercicio de la potestad de dictar decretos-leyes, dentro del marco constitucional, decidiendo la validez o invalidez de las normas impugnadas sin atender a su vigencia o derogación en el momento en que se pronuncia el fallo (SSTC 111/1983, de 2 de diciembre, FJ 3; 137/2011, de 14 de septiembre, FJ 2).

En cuanto a la situación que habilita al Gobierno para dictar Decretos con fuerza de ley, la jurisprudencia ha precisado que «el concepto “extraordinaria y urgente necesidad” que se contiene en la Constitución no es, en modo alguno, una cláusula o expresión vacía de significado dentro de la cual el lógico margen de apreciación política del Gobierno se mueva libremente sin restricción alguna, sino, por el contrario, la constatación de un límite jurídico a la actuación mediante decretos-leyes. Y en este sentido, sin perjuicio del peso que en la apreciación de lo que haya de considerarse como caso de extraordinaria y urgente necesidad haya de concederse al juicio puramente político de los órganos a los que incumbe la dirección del Estado, es función propia de este Tribunal el aseguramiento de estos límites, la garantía de que en el ejercicio de esta facultad, como de cualquier otra, los poderes públicos se mueven dentro del marco trazado por la Constitución, de forma que este



Tribunal podrá, en supuestos de uso abusivo o arbitrario, rechazar la definición que los órganos políticos hagan de una situación determinada como de “extraordinaria y urgente necesidad” y, en consecuencia, declarar la inconstitucionalidad de un real decreto-ley por inexistencia del presupuesto habilitante por invasión de las facultades reservadas a las Cortes Generales por la Constitución. En este sentido, hemos declarado que nuestra Constitución ha adoptado una solución flexible y matizada respecto del fenómeno del decreto-ley que, por una parte, no lleva a su completa proscripción en aras del mantenimiento de una rígida separación de los poderes, ni se limita a permitirlo de una forma totalmente excepcional en situaciones de necesidad absoluta, de modo que la utilización de este instrumento normativo se estima legítima “en todos aquellos casos en que hay que alcanzar los objetivos marcados para la gobernación del país, que, por circunstancias difíciles o imposibles de prever, requieren una acción normativa inmediata o en que las coyunturas económicas exigen una rápida respuesta” (STC 6/1983, de 4 de febrero, FJ 5). En otras palabras, el fin que justifica la legislación de urgencia no es otro que subvenir a “situaciones concretas de los objetivos gubernamentales que por razones difíciles de prever requieran una acción normativa inmediata en un plazo más breve que el requerido por la vía normal o por el procedimiento de urgencia para la tramitación parlamentaria de las leyes” (SSTC 11/2002, de 17 de enero, FJ 4, y 137/2003, de 3 de julio, FJ 3). También hemos afirmado que el ejercicio de la potestad de control que compete a este Tribunal implica que la definición por los órganos políticos de una situación de “extraordinaria y urgente necesidad” sea explícita y razonada y que exista una conexión de sentido o relación de adecuación entre la situación definida que constituye el presupuesto habilitante y las medidas que en el decreto-ley se adoptan, de manera que estas últimas guarden una relación directa o de congruencia con la situación que se trata de afrontar. Ello no quiere decir que tal definición expresa de la extraordinaria y urgente necesidad haya siempre de contenerse en el propio decreto-ley, sino que tal presupuesto cabe deducirlo igualmente de una pluralidad de elementos. A este respecto conviene recordar que el



examen de la concurrencia del citado presupuesto habilitante ... siempre se ha de llevar a cabo mediante la valoración conjunta de todos aquellos factores que determinaron al Gobierno a dictar la disposición legal excepcional y que son, básicamente, los que quedan reflejados en la exposición de motivos de la norma, a lo largo del debate parlamentario de convalidación y en el propio expediente de elaboración de la misma, debiendo siempre tener presentes las situaciones concretas y los objetivos gubernamentales que han dado lugar a la aprobación del decreto-ley. El control que compete al Tribunal Constitucional en este punto es un control externo, en el sentido de que debe verificar, pero no sustituir, el juicio político o de oportunidad que corresponde al Gobierno y al Congreso de los Diputados en el ejercicio de la función de control parlamentario (art. 86.2 CE)» (STC 137/2011, de 14 de septiembre, FJ 4, que sigue a las SSTC 29/1982, de 31 de mayo, FJ 1, y 182/1997, de 28 de octubre, FJ 3). En aplicación de esta doctrina, varias resoluciones han anulado Decretos-leyes: así, la STC 68/2007, de 28 de marzo, que anuló el Real Decreto-ley 5/2002, de 24 de mayo, de medidas urgentes para la reforma del sistema de protección por desempleo y mejora de la ocupabilidad; la STC 31/2011, de 17 de marzo, que declaró nulo el art. 43 del Real Decreto-ley 6/2000, de 23 de junio, de medidas urgentes de intensificación de la competencia en mercados de bienes y servicios; y la STC 137/2011, de 14 de septiembre, que anuló el artículo 1 del Real Decreto-ley 4/2000, de 23 de junio, de medidas urgentes de liberalización en el sector inmobiliario y transportes.

Las Sentencias 329/2005, de 15 de diciembre, y 1/2012, de 13 de enero, han precisado que el recurso al decreto-ley como cauce de incorporación al ordenamiento interno del Derecho de la Unión Europea por la mera razón de que hubiera transcurrido el plazo de transposición de unas Directivas, sin mayores precisiones, no se adecua al presupuesto habilitante de la urgente y extraordinaria necesidad: constituiría un uso abusivo de una facultad excepcional conforme a la Constitución española como es la legislación de urgencia, lo que conduciría a un reforzamiento de la posición institucional del poder ejecutivo en detrimento de la del legislativo, socavando los principios



de legitimidad democrática directa y de legalidad que recaen inicialmente en la acción de las Cortes Generales, representantes del pueblo soberano.

Finalmente, la jurisprudencia ha destacado que la apreciación de que existe una situación de necesidad extraordinaria y urgente no justifica cualquier norma: debe existir una conexión de sentido entre la situación definida y cada una de las medidas del Real Decreto-ley enjuiciado. La citada STC 29/1982 señaló que la competencia que tienen los órganos políticos para «determinar cuándo una situación, por consideraciones de extraordinaria y urgente necesidad, requiere el establecimiento de una norma por vía de Decreto-ley ... no les autoriza ... sin embargo, para incluir en el Decreto-ley cualquier género de disposiciones: ni aquéllas que, por su contenido y de manera evidente, no guarden relación alguna, directa ni indirecta, con la situación que se trata de afrontar ni, muy especialmente, aquéllas que, por su estructura misma, independientemente de su contenido, no modifican de manera instantánea la situación jurídica existente, pues de ellas difícilmente podrá predicarse la justificación de la extraordinaria y urgente necesidad» (STC 29/1982, FJ 3). En la misma Sentencia, ahondando en el segundo criterio mencionado, se consideró que «las razones de extraordinaria y urgente necesidad, que excepcionalmente pueden habilitar al Gobierno ... para abordar el tratamiento innovativo de determinadas materias reguladas por ley formal, no amparan bajo ningún punto de vista la inclusión de un precepto exclusivamente deslegalizador, que remite al futuro la regulación de la materia deslegalizada, máxime cuando no se fija un plazo perentorio para dictar tal regulación, que habría de ser inferior al necesario para tramitar la deslegalización como proyecto de Ley por el procedimiento de urgencia» (STC 29/1982, FJ 6). Esta doctrina ha dado lugar a que se declare inconstitucional una disposición adicional incluida en un real decreto-ley que establecía la degradación de rango normativo de determinados preceptos legales relativos a la creación y funciones de un cuerpo de funcionarios y a la integración en él de funcionarios pertenecientes a otro cuerpo (STC 29/1982); una disposición del Real Decreto-ley 6/2000 en materia de horarios comerciales cuya efectividad quedaba diferida al menos hasta el



año 2005; y una disposición adicional del Real Decreto-ley 9/2000, de 6 de octubre, que decía que la evaluación ambiental que venga establecida por la legislación autonómica respecto de proyectos, públicos o privados, que corresponda autorizar o aprobar a la Administración General del Estado «se llevará a cabo de conformidad con el procedimiento abreviado que a tal efecto se establezca reglamentariamente por el Estado» (STC 1/2012).

3. ¿Cuáles son los límites constitucionales definidos por la jurisprudencia constitucional respecto de la potestad presupuestaria?

La Constitución establece un régimen mínimo de los presupuestos generales del Estado en su artículo 134⁹. Normativa que es aplicable a los presupuestos de las Comunidades Autónomas en la medida en que así lo disponga su respectivo Estatuto de autonomía (SSTC 116/1994, de 18 de abril, FJ 5; 174/1998, de 23 de julio, FJ 6; y 74/2011, de 19 de mayo, FJ 3).

353

La jurisprudencia es consciente de la trascendencia de esa regulación, en términos que ha sintetizado la Sentencia de Pleno 3/2003, de 16 de enero

⁹ Artículo 134 CE: «1. Corresponde al Gobierno la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado y a las Cortes Generales su examen, enmienda y aprobación. 2. Los Presupuestos Generales del Estado tendrán carácter anual, incluirán la totalidad de los gastos e ingresos del sector público estatal y en ellos se consignará el importe de los beneficios fiscales que afecten a los tributos del Estado. 3. El Gobierno deberá presentar ante el Congreso de los Diputados los Presupuestos Generales del Estado al menos tres meses antes de la expiración de los del año anterior. 4. Si la Ley de Presupuestos no se aprobara antes del primer día del ejercicio económico correspondiente, se considerarán automáticamente prorrogados los Presupuestos del ejercicio anterior hasta la aprobación de los nuevos. 5. Aprobados los Presupuestos Generales del Estado, el Gobierno podrá presentar proyectos de ley que impliquen aumento del gasto público o disminución de los ingresos correspondientes al mismo ejercicio presupuestario. 6. Toda proposición o enmienda que suponga aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios requerirá la conformidad del Gobierno para su tramitación. 7. La Ley de Presupuestos no puede crear tributos. Podrá modificarlos cuando una ley tributaria sustantiva así lo prevea».



(FJ 3). La existencia de un Parlamento, cuyos miembros son elegidos por sufragio universal y que representan al pueblo, es esencial a un Estado democrático. Entre las atribuciones esenciales de las Cortes, la Constitución enuncia la de aprobar los presupuestos del Estado, lo que revela la esencialidad de la institución presupuestaria para el Estado social y democrático de Derecho en que se constituye la democracia parlamentaria española. La Sentencia 3/2003 recuerda que el presupuesto nace vinculado al parlamentarismo. En efecto, el origen remoto de las actuales leyes de presupuestos hay que buscarlo en la autorización que el Monarca debía obtener de las Asambleas estamentales para recaudar tributos de los súbditos: como consecuencia directa surgió el derecho de los ciudadanos, no sólo a consentir los tributos, sino también a conocer su justificación y el destino a que se afectaban, derechos que recogió tempranamente la Declaración inglesa de derechos de 1689, expresó claramente la Declaración francesa de los derechos del hombre y del ciudadano de 1789 y estableció la Constitución española de Cádiz de 1812 (art. 131). Los primeros presupuestos constituían la autorización del Parlamento al Monarca respecto de los ingresos que podía recaudar de los ciudadanos y los gastos máximos que podía realizar y, en este sentido, cumplían la función de control de toda la actividad financiera del Estado. En la segunda mitad del siglo XIX, cuando los tributos se convierten en la principal fuente de financiación de los Estados, se produce un desdoblamiento del principio de legalidad financiera, fenómeno que en España tuvo lugar con la Constitución de 1869: la ley de presupuestos pasa de establecer una autorización respecto de los ingresos a recoger una mera previsión de los mismos, en la medida en que su establecimiento y regulación se produce mediante otras normas de vigencia indefinida, las leyes de cada tributo. Sin embargo, respecto de los gastos la ley de presupuestos mantiene su carácter de autorización por el Parlamento, autorización que es indispensable para su efectiva realización. Este principio de legalidad presupuestaria dio lugar en España a la Ley provisional de administración y contabilidad de la hacienda pública de 25 de junio de 1870. Así, la Sentencia 3/2003 destaca la conexión esencial entre presupuesto y democracia parlamentaria como clave para resolver proce-



sos que versen sobre leyes de presupuestos. El presupuesto es la clave del parlamentarismo ya que constituye la institución en que históricamente se han plasmado las luchas políticas de las representaciones del pueblo (Cortes, Parlamentos o Asambleas) para conquistar el derecho a fiscalizar y controlar el ejercicio del poder financiero: primero, respecto de la potestad de aprobar los tributos e impuestos; después, para controlar la administración de los ingresos y la distribución de los gastos públicos.

Al examinar, enmendar y aprobar los presupuestos, las Cortes Generales ejercen las tres funciones que el artículo 66.2 CE le atribuye: es una ley dictada en el ejercicio de su potestad legislativa, por la que se aprueban los presupuestos y además, a través de ella, se controla la acción del Gobierno (STC 3/2003, FJ 4). Y, para que mediante la aprobación de los presupuestos esta labor de control parlamentario pueda ser efectiva, el artículo 134.2 CE establece que los presupuestos generales del Estado «incluirán la totalidad de los gastos e ingresos del sector público estatal», recogiendo de este modo los principios de unidad (los presupuestos deben contenerse en un solo documento) y universalidad (ese documento debe acoger la totalidad de los gastos e ingresos del sector público). Principios que, junto con el de anualidad, forman la trinidad constitucional de la ley de presupuestos.

La Sentencia 3/2003 (FJ 5) subraya que la autorización de gastos que incorpora la ley de presupuestos tiene naturaleza meramente temporal: se trata de una autorización que tiene un plazo de vigencia sometida a un límite constitucionalmente determinado, concretamente un año (art. 134.2 CE). No obstante lo anterior, la propia Constitución establece en su artículo 134.4 la posibilidad de que esa vigencia resulte temporalmente prorrogada en el supuesto de que la ley de presupuestos no se aprobara antes del primer día del ejercicio económico correspondiente, en cuyo caso «se considerarán automáticamente prorrogados los Presupuestos del ejercicio anterior hasta la aprobación de los nuevos». La prórroga de los créditos autorizados constituye, como muestra la experiencia del Derecho comparado en las democracias parlamen-



tarias, un mecanismo excepcional, que opera en bloque y exclusivamente en aquellos casos en los que, finalizado el ejercicio presupuestario, aún no ha sido aprobada la nueva Ley. La prórroga opera como un mecanismo automático, *ex Constitutione*, sin necesidad de una manifestación de voluntad expresa en tal sentido, durante el tiempo que medie entre el inicio del nuevo ejercicio presupuestario y «hasta la aprobación de los nuevos» presupuestos, que deben ser aprobados inexcusablemente por el Parlamento, todos los años. Y, en relación con la posibilidad de que el Parlamento modifique los presupuestos a iniciativa del Gobierno (art. 134.5 CE), el precepto constitucional no permite que cualquier norma modifique, sin límite alguno, la autorización del Parlamento de la cuantía máxima y el destino de los gastos establecido por la ley anual de presupuestos; por el contrario, la alteración de esa habilitación sólo puede llevarse a cabo «en supuestos excepcionales, concretamente cuando se trate de un gasto inaplazable provocado por una circunstancia sobrevenida», pues permitir la alteración indiscriminada de las previsiones contenidas en la ley de presupuestos por cualquier norma legal, supondría tanto como anular las exigencias de unidad, universalidad y anualidad presupuestarias.

En aplicación de estos principios fundamentales, la Sentencia 3/2003, de 16 de enero, declaró nula una Ley del Parlamento Vasco (la Ley 1/2002, de 23 de enero, relativa a los presupuestos generales de la Comunidad Autónoma) que, tomando como premisa que seguían prorrogados los presupuestos del año 2000 (que habían sido aprobados por la Ley 4/1999, de 28 de diciembre), debido a que la Asamblea legislativa no aprobaba nuevos presupuestos por dificultades políticas, autorizó unos créditos presupuestarios para el ejercicio de ese año 2002 (concretamente, ocho de las 21 secciones del presupuesto). La Ley vasca 1/2002 no podía ser calificada como ley de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma, ya que se limitaba a autorizar una serie de créditos presupuestarios previstos en el proyecto de ley de presupuestos para el ejercicio 2002, sin recoger en un documento único la totalidad de los ingresos previstos y los gastos autorizados. Tampoco podría ser admitida como una ley de contenido presupuestario que coexiste con los presupuestos



prorrogados y los complementa, pues suponía una fragmentación de la institución presupuestaria contraria a los principios de unidad y universalidad; además, suponía en la práctica una alteración de los presupuestos vigentes durante el ejercicio que rebasaba con creces la autorización máxima de gasto prevista, sin que el incremento apreciado obedeciera a la aparición de circunstancias sobrevenidas que exigiese un incremento inaplazable de los créditos recogidos en los presupuestos prorrogados. Y, en fin, la Ley 1/2002 resultaba contraria a la configuración constitucional de la prórroga presupuestaria, que debe realizarse en bloque a la espera de que se aprueben los nuevos presupuestos en el plazo más breve posible, sin perjuicio de las modulaciones o modificaciones que fuera preciso llevar a cabo, no pudiendo en ningún caso prorrogarse sólo algunas de las secciones. Por último, la Sentencia 3/2003 declaró la ley enjuiciada contraria al principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE), al no ser una ley de presupuestos y recoger, sin embargo, el grueso del contenido que la Constitución y el bloque de la constitucionalidad reservan a dicho tipo de ley; así como no haber sido publicada en su integridad, pues no se incorporaron al texto publicado en el boletín oficial las cuantías de las secciones respecto de las que se aprobó la autorización de gastos.

La jurisprudencia sostuvo, desde su inicio, que la ley de presupuestos es ley en sentido tanto material como formal, dando por superadas las tesis tradicionales que consideraban a la ley de presupuestos como una ley meramente formal (STC 27/1981, de 20 de julio, FJ 2, doctrina reiterada luego, entre otras, en las SSTC 63/1986, de 21 de mayo, FJ 5; 68/1987, de 21 de mayo, FJ 4; 76/1992, de 14 de mayo, FJ 4; 274/2000, de 15 de noviembre, FJ 4; 3/2003, de 16 de enero, FJ 4; y 7/2010, de 27 de abril, FJ 3).

Sin embargo, la creciente ampliación del contenido de las leyes de presupuestos aprobadas por los Parlamentos condujo pronto a la jurisprudencia a precisar que el objeto de las leyes de presupuestos, a diferencia de lo que en principio sucede con las demás leyes, no puede ser libremente fijado por el legislador; sino que posee un contenido mínimo, necesario e indisponible, al



que puede añadirse un contenido eventual o posible, estrictamente delimitado, de modo que las materias situadas fuera de ese ámbito están constitucionalmente vedadas a las leyes de presupuestos. Doctrina que quedó definitivamente establecida en la Sentencia de Pleno 76/1992, de 14 de mayo, en términos que siguen vigentes (por ejemplo, STC 74/2011, de 19 de mayo, FJ 3).

Esta limitación material de las leyes de presupuestos deriva de varias razones. En primer lugar, de la específica función que la Constitución atribuye a este tipo de fuente: aprobar anualmente los presupuestos generales del Estado, incluyendo la totalidad de los gastos e ingresos del sector público estatal y la consignación del importe de los beneficios fiscales que afecten a los tributos del Estado; de aquí que al mismo tiempo aparezca como un instrumento de dirección y orientación de la política económica del Gobierno. En segundo lugar, los límites materiales están justificados por las especificidades de la tramitación parlamentaria de estas leyes, previstas por los Reglamentos de las Cámaras: los presupuestos conllevan limitaciones a las facultades de propuesta, examen y enmienda de las Cortes Generales o de la respectiva Asamblea autonómica; y deben ser aprobadas en un plazo perentorio, entre la presentación del proyecto por el Gobierno tres meses antes de fin de año y el 31 de diciembre de cada año. En tercer lugar, las exigencias del principio de seguridad jurídica del artículo 9.3 CE, entendido como certeza del Derecho: ese principio de certeza exige que una ley de contenido constitucionalmente definido, como la de presupuestos generales, no contenga más disposiciones que las que corresponden a su función constitucional; y debido a la incertidumbre que origina la modificación de numerosas leyes materiales mediante ley anual de presupuestos (por todas, SSTC 76/1992, de 14 de mayo, FJ 4, y 195/1994, de 28 de junio, FJ 2).

El contenido mínimo, necesario e indisponible de las leyes de presupuestos generales del Estado es el explícitamente proclamado en el artículo 134.2 CE: es decir, la previsión anual de la totalidad de los gastos e ingresos del sector público estatal y la consignación del importe de los beneficios fiscales que afecten a los tributos del Estado. Por su parte, el contenido eventual resulta



limitado estrictamente a aquellas materias o cuestiones que: a) guarden directa relación con las previsiones de ingreso y las habilitaciones de gasto de los presupuestos; o b) guarden directa relación con los criterios de política económica general en que aquellas previsiones se sustentan; o c) sean complemento necesario para la mayor inteligencia y para la mejor y más eficaz ejecución del presupuesto. Rasgos positivos que se complementan con otros negativos: pues quedan excluidas del contenido material de las leyes de presupuestos, en principio, normas típicas del Derecho codificado o disposiciones de carácter general, por la inseguridad jurídica que implica su modificación a través de esta vía, salvo que guarden relación directa con las previsiones de ingresos y las habilitaciones de gastos de los presupuestos o con los criterios de política económica general en que se sustentan.

Desde una perspectiva temporal, la jurisprudencia constitucional ha admitido la inclusión en una ley de presupuestos de disposiciones con vocación de permanencia; no sin advertir que determinadas regulaciones llevadas a cabo en este tipo de ley encuentran su ubicación normativa natural y técnicamente más correcta en las disposiciones generales que regulan los regímenes jurídicos a los que se refieren (por todas, SSTC 76/1992, de 14 de mayo, FJ 4; 32/2000, de 3 de febrero, FFJJ 5 y 6; 274/2000, de 15 de noviembre, FJ 4; y 248/2007, de 13 de diciembre, FJ 4).

El cumplimiento de las indicadas condiciones, necesario para justificar la restricción de las competencias del poder legislativo, propia de las leyes de presupuestos, y para salvaguardar la seguridad jurídica que garantiza el artículo 9.3 CE, ha dado lugar a numerosos fallos de inconstitucionalidad (pueden verse las mencionadas en las SSTC 109/2001, de 26 de abril, FJ 5; 3/2003, de 16 de enero, FJ 4; y 74/2011, de 19 de mayo, FJ 3).

Finalmente no está de hacer algunas advertencias procesales. En primer lugar, el hecho de que las disposiciones de una ley de presupuestos generales, impugnadas en un proceso constitucional, hayan perdido su vigencia por refe-



rirse a un ejercicio económico ya finalizado no impide su enjuiciamiento por el Tribunal Constitucional. Sostener lo contrario sería tanto como negar la posibilidad de control constitucional de determinadas normas con vigencia limitada en el tiempo, en particular las de contenido presupuestario, lo que crearía un ámbito normativo, estatal o autonómico, inmune a la jurisdicción constitucional (SSTC 3/2003, de 16 de enero, FJ 2; y 13/2007, de 18 de enero, FJ 1).

De otra parte, en segundo lugar, constituyen objeto idóneo del proceso constitucional las impugnaciones, no sólo del articulado de las leyes de presupuestos, sino también de sus estados de ingresos y gastos. La Sentencia 13/2007, de 18 de enero (FJ 1), reitera la doctrina de que «cada una de las secciones presupuestarias «que contienen los créditos destinados a hacer frente a las correspondientes obligaciones del Estado» adquiere fuerza de ley a través de la norma de aprobación incluida en el artículo 1 de las respectivas leyes de presupuestos, no perdiendo tal carácter por el hecho de que para su comprensión, interpretación e incluso integración, sea preciso acudir a otros preceptos». Aunque los créditos consignados en los estados de gastos consignados en las leyes de presupuestos no son fuente de obligaciones, constituyen «autorizaciones legislativas» que, conforme al artículo 27.1 LOTC, son susceptibles en principio de convertirse en el objeto de un recurso de inconstitucionalidad.

4. Principales cuestiones planteadas en relación con el control parlamentario del Poder Ejecutivo. Detalle si existe jurisprudencia constitucional (y cuál es su contenido básico) respecto de los mecanismos de control parlamentario en sentido estricto (*ad. ex. mociones de censura, votos de confianza, investidura parlamentaria, etc.*) y en sentido amplio (*ad. ex. preguntas, interpe-laciones, comisiones de investigación, etc.*)

En España existe una amplia jurisprudencia constitucional sobre el control parlamentario del poder ejecutivo. Normalmente ha sido elaborada al



hilo de resolver recursos de amparo formulados por diputados de la oposición contra decisiones de los órganos de gobierno de las Cámaras parlamentarias, tanto de las Cortes Generales (Congreso de los Diputados y Senado) como de las Asambleas legislativas de las diecisiete Comunidades Autónomas. Las relaciones del Parlamento con su respectivo Gobierno no son justiciables, como regla general: así lo declaró la Sentencia 196/1990, de 29 de noviembre. Las relaciones entre el Gobierno y las Cortes, o entre los Ejecutivos autonómicos y las correspondientes Asambleas legislativas, no están sujetas al Derecho administrativo ni, por ende, a la fiscalización de los Tribunales de justicia: son relaciones políticas, cuya finalidad primordial es el ejercicio del control parlamentario sobre el gobierno, y que se encuentran sometidas al Derecho constitucional y al ordenamiento parlamentario. A los miembros de los órganos legislativos, y a estas instituciones en su conjunto, corresponde la tarea de dar vida a esas relaciones entre Ejecutivo y Legislativo, agotando para ello los instrumentos que el ordenamiento parlamentario les ofrece al establecer el régimen jurídico de esas relaciones. Ahora bien, ello no excluye que, excepcionalmente, en el desarrollo de esas relaciones institucionales se pueda ver comprometido el ejercicio de los derechos fundamentales que a los representantes elegidos democráticamente les reconoce el artículo 23 de la Constitución y se puedan efectivamente lesionar esos derechos, bien por el Ejecutivo, bien por los propios órganos de las Cámaras a través de los cuales se articulan las peticiones de información de los parlamentarios y otras actividades similares o cercanas. Al Tribunal Constitucional no le corresponde el control de cualesquiera alteraciones o irregularidades que se produzcan, dentro del ámbito parlamentario, en las relaciones políticas o institucionales entre Legislativo y Ejecutivo; pero sí le compete ciertamente el conocimiento y, en su caso, la reparación de las lesiones de derechos fundamentales que excepcionalmente tengan lugar en dicho campo (FFJJ 5 y 6).

Vamos a repasar las principales líneas de la jurisprudencia constitucional en esta materia, siguiendo el mismo esquema con el que se contestó la cuestión 2.



A) *La investidura del Presidente del Gobierno*

Las investiduras del Presidente del Gobierno de la Nación han dado lugar a una rica práctica parlamentaria que, sin embargo, no ha generado procesos constitucionales. La jurisprudencia ha sido dictada al hilo de la investidura de los Presidentes de alguna Comunidad Autónoma, en especial de la Comunidad Foral de Navarra. Su norma institucional¹⁰ establece un modo de investidura parlamentaria del Presidente que introduce variantes sobre el sistema nacional, entre las que se incluye una previsión expresa de que, una vez efectuadas por el Presidente del Parlamento diversas propuestas, no resultare la investidura de candidato alguno; en tal caso, la solución adoptada es, frente a la disolución de la Cámara que se prevé por la Constitución española y once Estatutos de autonomía, la de proponer al Rey el candidato que designe el partido político que cuente con el mayor número de escaños.

362

La Sentencia 16/1984, de 6 de febrero, sostuvo que el candidato a designar había de ser forzosamente uno de los que ya hubieran sido presentados ante la Cámara, rechazando la interpretación que sostenía que la designación podía llevarse a cabo por el partido con más escaños en la Cámara, independientemente de que el candidato hubiese concurrido o no a la fase previa de investidura, o que lo pudiera proponer libremente el Presidente del Parlamento (FFJJ 8 y 9 y ATC 100/1984, de 16 de febrero). Para llegar a esa solución, la Sentencia sostuvo que resulta imprescindible, para dilucidar las cuestiones y dificultades que pueden plantear los complejos procedimientos propios de este modelo parlamentario, que éste no sea considerado únicamente como un mero mecanismo técnico, sino que se inserte en el orden de valores y principios a los que sirve; valores y principios que han de inspirar la interpretación de las normas

¹⁰ La Ley Orgánica de reintegración y mejoramiento del régimen foral de Navarra, aprobada por la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto (LORAFNA): véase SSTC 16/1984, de 6 de febrero (FJ 3); 15/2000, de 20 de enero (FJ 7).



que lo regulan. En este sentido, destacó que junto al principio de legitimidad democrática, de acuerdo con el cual todos los poderes emanan del pueblo (art. 1.2 CE), y la forma parlamentaria de gobierno, nuestra Constitución se inspira en un principio de racionalización de esta forma que, entre otros objetivos, trata de impedir las crisis gubernamentales prolongadas: fin al que responde la disolución automática de las Cámaras cuando se evidencia la imposibilidad de que designen un Presidente de Gobierno dentro del plazo constitucional o estatutariamente establecido, que es la solución que prevé la Constitución española (art. 99) y la mayor parte de los Estatutos de autonomía. Al mismo principio sirve y la misma finalidad persigue la opción, plasmada entonces en el Amejoramiento del Fuero Navarro y en los Estatutos de las Comunidades Autónomas de Andalucía y Castilla-La Mancha, de evitar la disolución de la Cámara mediante un procedimiento subsidiario para designar al Presidente del órgano ejecutivo. Ahora bien, este procedimiento subsidiario no puede llevar «a que la voluntad de la Asamblea sea sustituida por ninguna otra»; es necesario que la Asamblea tenga oportunidad de pronunciarse sobre otra u otras alternativas, en el supuesto de que la primera propuesta a la Presidencia no dé como resultado la investidura del candidato, ya que de lo que se trata es «de ofrecer diversas posibilidades a la Asamblea de expresar su voluntad, sin restringir su elección a una opción única que, de no prosperar, hubiera de dar lugar a un procedimiento extraordinario de designación del Presidente. La configuración del modelo parlamentario adoptado, inspirado ... en principios democráticos, supone que la Asamblea parlamentaria ha de disponer de amplias posibilidades para determinar, efectivamente, la elección del candidato a la Presidencia» (FFJJ 6 y 7).

Posteriormente, la Sentencia 15/2000, de 20 de enero, profundizó la doctrina al enjuiciar la constitucionalidad de una ley navarra que especificó que, en caso de que la Asamblea no consiguiera designar Presidente de la Comunidad por mayoría de votos a favor, sería designado candidato en el procedimiento extraordinario el que propusiera el partido político, «federación de partidos, agrupación o coalición electoral» que contase con mayor número de



escaños. La Sentencia sostuvo la validez de la norma porque no contradecía una interpretación sistemática y finalista del bloque de la constitucionalidad: pues el elemento determinante en el procedimiento extraordinario de designación del Presidente de la Diputación Foral es el número de escaños o, en caso de empate, el de votos obtenidos, en cuanto manifestación de la voluntad del cuerpo electoral, y no el término «partido» en el significado literal que mantenía el recurso de inconstitucionalidad. Interpretación que, además, resulta acorde «con los valores y principios democráticos» que informan el sistema de elección del Presidente (FJ 8).

B) Cuestión de confianza y moción de censura

No existe jurisprudencia sobre la presentación y votación de cuestiones de confianza (arts. 112 y 114.1 CE y correlativos de los Estatutos de autonomía), seguramente por el hecho de que ningún gobierno las ha presentado. Sólo pueden encontrarse ecos de esta figura en dos pronunciamientos.

En la Sentencia 141/1990, de 20 de septiembre, se enjuició la norma que permitía al Parlamento de Navarra cesar o remover al Presidente o a la Mesa de la Cámara, en cualquier momento. Su razonamiento destaca que la cuestión de confianza (o la moción de censura) del Presidente del ejecutivo es una figura distinta de la enjuiciada, que atañe a la responsabilidad política de los órganos de gobierno del Parlamento ante la propia Cámara: aquélla atañe «al aspecto fundamental del juego de los poderes en un sistema parlamentario»; mientras que la remoción de los cargos de gobierno parlamentarios «atañe a la mera organización interna de la Cámara» (FJ 4). De donde se desprende que el principio de racionalización del parlamentarismo, que trata de impedir crisis gubernamentales prolongadas (STC 16/1984, FJ 6), puede entenderse como límite que se impone a la facultad de autonormación del Parlamento Foral al dictar su propio Reglamento «en relación a las cuestiones de confianza y censura del Presidente de la Diputación Foral»; pero de él «no cabe derivar la exigencia de



estabilidad de los miembros de la Mesa o la exclusión de su posibilidad de remoción». Por lo que concluye que corresponde al Reglamento parlamentario establecer la relación que existe entre el Presidente y los demás miembros de la Mesa con la Cámara y, en función de ello, optar libremente por una fórmula que trate de asegurar la mayor estabilidad de la Presidencia y la Mesa, a costa de la menor vinculación con el Pleno de la Cámara; o, al contrario, asegurar una relación de confianza entre la Cámara y la Mesa, cuya quiebra pueda suponer el cese o remoción de sus miembros o del Presidente de la Cámara.

Por otra parte, la Sentencia 223/2006, de 6 de julio (FJ 5), encuentra el fundamento de la facultad del Ejecutivo para oponerse a la tramitación de iniciativas legislativas que contradigan las autorizaciones de gasto o las previsiones de ingresos del presupuesto en vigor, en que la ejecución de un presupuesto en curso supone la verificación de dos confianzas: de un lado la obtenida por el Gobierno con la investidura de su Presidente; de otro la concedida específicamente por la Cámara a su programa anual de política económica. La confianza obtenida en la investidura «sólo se pierde en los casos expresamente establecidos (con el éxito de una moción de censura o el fracaso de una cuestión de confianza)». La confianza plasmada en la aprobación de los presupuestos se conserva a lo largo del período de su vigencia natural (o prorrogada). De suerte que el Gobierno puede pretender legítimamente que las previsiones económicas contenidas en el presupuesto de ese año se observen rigurosamente en el curso de su ejecución. «Puede pretender, en definitiva, que sólo sea relevante la oposición a su programa de gobierno traducida en una retirada formal de la confianza obtenida con la investidura y que, constante esa confianza, no se dificulte la ejecución del programa del Gobierno haciéndolo impracticable con la desnaturalización del programa económico sobre el que se asienta».

En materia de mociones de censura, la jurisprudencia se ha centrado en conflictos suscitados en entidades locales. El Auto 525/1987, de 6 de mayo, afirma que la actuación ilegal de un Alcalde al negarse a dar trámite a una moción de censura contra él no puede justificar que los concejales acudan a



vías de hecho y, en reuniones que no fueron convocadas en la forma legalmente prevista y que en algún caso ni siquiera fueron celebradas en la casa consistorial, tomaran la decisión de destituir al Alcalde sustituyéndolo por otro. No se discute el derecho de los concejales a presentar y aprobar una moción de censura, sino la necesidad de que en el ejercicio de ese derecho se respeten las normas legales vigentes y frente a la actitud obstruccionista del Alcalde se acuda al remedio jurisdiccional que los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa, en casos semejantes, no han dudado en conceder: en «el Estado social y democrático de Derecho, ni los derechos fundamentales, ni ningún otro derecho, autoriza a acudir a las vías de hecho cuyo uso generalizado devolvería a la sociedad a un estado de barbarie, esto es, a la negación misma de todo Derecho». Finalmente, la Sentencia 44/2002, de 25 de febrero, inadmitió el recurso de amparo interpuesto por unos miembros de la Asamblea de la Ciudad Autónoma de Melilla contra la inadmisión de la moción de censura presentada contra el Presidente de dicha ciudad, porque habían interpuesto simultáneamente un recurso contencioso-administrativo.

En otro plano, puede ser de interés anotar que la jurisprudencia ha señalado que el ambiente tenso y conflictivo que pudiera producirse en el debate de una moción de censura no justifica que un representante acuse a otro de haber cometido un delito sin ninguna fundamentación fáctica que pudiera justificar la veracidad de lo afirmado (STC 47/2002, de 25 de febrero, FJ 4).

C) *Mecanismos de control cotidiano*

En relación con las solicitudes parlamentarias de información y comparecencias, preguntas orales y escritas, interpelaciones o comisiones de investigación, la jurisprudencia se ha construido sobre los siguientes pilares:

1. El artículo 23.2 CE, que reconoce el derecho de los ciudadanos «a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos,



con los requisitos que señalen las leyes», no sólo garantiza el acceso igualitario a las funciones y cargos públicos, sino también que los que hayan accedido a ellos se mantengan en ellos y los desempeñen de conformidad con lo que la ley disponga (SSTC 5/1983, de 4 de febrero, FJ 3; 10/1983, de 21 de febrero, FJ 2; 28/1984, de 28 de febrero, FJ 2; 32/1985, de 6 de marzo, FJ 3; y 161/1988, de 20 de septiembre, FJ 6, entre las primeras). Esta garantía constitucional resulta de particular relevancia cuando los representantes parlamentarios actúan en defensa del ejercicio de sus funciones, ya que en tal supuesto resulta también afectado el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos a través de sus representantes, reconocido en el artículo 23.1 CE (SSTC 161/1988, de 20 de septiembre, FJ 6; 181/1989, de 3 de noviembre, FJ 4; 205/1990, de 13 de diciembre, FJ 4; 177/2002, de 14 de octubre, FJ 3; y 20/2011, de 14 de marzo, FJ 4). En una línea jurisprudencial que se inicia con las SSTC 5/1983, de 4 de febrero, y 10/1983, de 21 de febrero, el Tribunal Constitucional ha establecido una directa conexión entre el derecho de los parlamentarios *ex* artículo 23.2 CE y el que la Constitución atribuye a los ciudadanos a participar en los asuntos públicos (art. 23.1 CE), pues «puede decirse que son primordialmente los representantes políticos de los ciudadanos quienes dan efectividad a su derecho a participar en los asuntos públicos. De suerte que el derecho del artículo 23.2, así como, indirectamente, el que el artículo 23.1 CE reconoce a los ciudadanos, quedaría vacío de contenido, o sería ineficaz, si el representante político se viese privado del mismo o perturbado en su ejercicio» (SSTC 38/1999, de 22 de marzo, FJ 2; 107/2001, de 23 de abril, FJ 3.a; 203/2001, de 15 de octubre, FJ 2; y 177/2002, de 14 de octubre, FJ 3).

2. Ahora bien, el derecho fundamental de participación política es de configuración legal, como inequívocamente se desprende del inciso final del propio artículo 23.2 CE. La configuración de su ejercicio corresponde en primer lugar a los Reglamentos parlamentarios, a los



que compete fijar y ordenar los derechos y atribuciones propios de los parlamentarios. Sin embargo, una vez creados, esos derechos y atribuciones quedan integrados en el estatuto propio del cargo parlamentario, con la consecuencia de que podrán sus titulares, al amparo del artículo 23.2 CE, reclamar la protección del *ius in officium* que consideren ilegítimamente constreñido o ignorado por actos del poder público, incluidos los provenientes del propio órgano en el que se integren y, en concreto, hacerlo ante la jurisdicción constitucional por el cauce del recurso de amparo, según lo previsto en el artículo 42 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (SSTC 161/1988, de 20 de septiembre, FJ 7; 38/1999, de 22 de marzo, FJ 2; 27/2000, de 31 de enero, FJ 4; 107/2001, de 23 de abril, FJ 3.a; 203/2001, de 15 de octubre, FJ 2; y 177/2002, de 14 de octubre, FJ 3).

3. La doctrina constitucional ha precisado que no cualquier acto del órgano parlamentario que infrinja la legalidad del *ius in officium* resulta lesivo del derecho fundamental; sólo poseen relevancia constitucional, a estos efectos, los derechos o facultades atribuidos al representante que pertenezcan al núcleo de su función representativa parlamentaria. Entre ellos se encuentran el de control de la acción de Gobierno, junto con el ejercicio de la función legislativa que aquí no interesa directamente. El artículo 23.2 CE resulta vulnerado si los propios órganos de las Cámaras impiden o coartan la práctica del control político o adoptan decisiones que contraríen la naturaleza de la representación o la igualdad de representantes. Tales circunstancias imponen a los órganos parlamentarios una interpretación restrictiva de todas aquellas normas que puedan suponer una limitación al ejercicio de aquellos derechos o atribuciones que integran el estatuto constitucionalmente relevante del representante público y a motivar las razones de su aplicación, bajo pena, no sólo de vulnerar el derecho fundamental del representante de los ciudadanos a ejercer su cargo (art. 23.2 CE), sino también de infringir el de éstos a participar en los



asuntos públicos (art. 23.1 CE: SSTC 38/1999, de 22 de marzo, FJ 2; 107/2001, de 23 de abril, FJ 3.a; 203/2001, de 15 de octubre, FJ 2; 177/2002, de 14 de octubre, FJ 3; y 33/2010, de 19 de julio, FJ 5).

4. En relación con la incidencia del *ius in officium* del cargo parlamentario en las decisiones que adoptan las Mesas de las Cámaras en el ejercicio de su potestad de calificación y de admisión a trámite de los escritos y documentos a ellas dirigidas, la jurisprudencia española ha declarado que ninguna tacha de inconstitucionalidad merece la atribución a las Mesas parlamentarias (tanto las de las Cortes Generales como las de las Asambleas de las distintas Comunidades Autónomas) de la función de control de la regularidad legal de los escritos y documentos parlamentarios, sean éstos los dirigidos a ejercer el control de los respectivos Ejecutivos, o sean los de carácter legislativo. Pero siempre que, tras ese examen de la iniciativa a la luz del canon normativo del Reglamento parlamentario, no se esconda un juicio sobre la oportunidad política en los casos en que ese juicio esté atribuido a la Cámara parlamentaria en el correspondiente trámite de toma en consideración o en el debate plenario. Pues, en efecto, el órgano que sirve de instrumento para el ejercicio por los ciudadanos de la soberanía, participando en los asuntos públicos por medio de representantes, es la Asamblea legislativa; no sus Mesas u otros órganos de gobierno, que cumplen la función técnico-jurídica de ordenar y racionalizar el funcionamiento de las Cámaras para su mayor eficiencia, precisamente, como foro de debate y participación en la cosa pública. De modo que a la Mesa le compete, por estar sujeta al ordenamiento jurídico, en particular a la Constitución y a los Reglamentos parlamentarios que regulan sus atribuciones y funcionamiento, y en aras de la mencionada eficacia del trabajo parlamentario, verificar la regularidad jurídica y la viabilidad procesal de las iniciativas, esto es, examinar si las iniciativas cumplen los requisitos formales exigidos por la norma reglamentaria.



5. No obstante, el Reglamento parlamentario puede permitir o, incluso, establecer que la Mesa extienda su examen de las iniciativas más allá de la estricta verificación de sus requisitos formales, siempre que los escritos y documentos girados a la Mesa para el control de la actividad de los Ejecutivos (o los de carácter legislativo), vengan limitados materialmente por la Constitución, el bloque de la constitucionalidad o el Reglamento parlamentario pertinente. De modo que si la legalidad aplicable no impone límite material alguno a la iniciativa, la verificación de su admisibilidad ha de ser siempre formal, cuidando únicamente la Mesa de que la iniciativa en cuestión cumpla con los requisitos de forma que le exige esa legalidad (SSTC 38/1999, de 22 de marzo, FJ 3; 107/2001, de 23 de abril, FJ 3.b; 203/2001, de 15 de octubre, FJ 3; y 177/2002, de 14 de octubre, FJ 3). En suma, al margen de los supuestos indicados, cuya razonabilidad y proporcionalidad como límite del derecho del parlamentario pueden ser apreciadas en todo caso por el Tribunal Constitucional, la Mesa de la Cámara, cuando decide sobre la admisión de las iniciativas, no podrá en ningún caso desconocer que son manifestación del ejercicio del derecho del parlamentario que las formula y que, por ello, cualquier rechazo arbitrario o no motivado causará lesión de dicho derecho y consiguientemente, según hemos indicado, del fundamental del Diputado a desarrollar sus funciones sin impedimentos ilegítimos (SSTC 203/2001, de 15 de octubre, FJ 3; 177/2002, de 14 de octubre, FJ 3; 57/2011, de 3 de mayo, FFJJ 2 y 3).
6. Finalmente, ha de tenerse presente también el principio de interpretación más favorable a la eficacia de los derechos fundamentales, que ha sido afirmado por el Tribunal Constitucional en relación con el artículo 23.2 CE. Este principio conlleva que, al revisar los actos relativos al ejercicio de dicho derecho fundamental, los actores jurídicos deben optar por la interpretación de la legalidad más favorable a la eficacia del derecho (entre otras muchas, STC 177/2002, de 14 de octubre, FJ 3).



Aplicando esta doctrina, numerosas resoluciones del Tribunal español han otorgado o denegado a amparo a diputados o grupos parlamentarios cuyas iniciativas de control habían sido impedidas por acuerdos de los órganos de gobierno de las Cámaras, en virtud del voto de la mayoría. Sin entrar en una casuística que alargaría excesivamente este informe, es posible anotar algunos pronunciamientos:

Las peticiones de información, que incluyen las referidas a datos y documentos en poder de la Administración, por parte de los diputados son instrumentales de la función parlamentaria de controlar al ejecutivo, y no pueden ser sometidas a un control de oportunidad o de legalidad por parte de los órganos de gobierno de las Cámaras (SSTC 161/1988, de 20 de septiembre, o 90/2005, de 18 de abril). Su ejercicio eficaz puede conllevar el derecho del parlamentario a ir asistido por asesores para estudiar la documentación, si su complejidad lo requiere (STC 181/1989, de 3 de noviembre). El derecho puede incluir la obtención de la información o, simplemente, su mera solicitud (SSTC 131/1989, de 3 de noviembre; 196/1990, de 21 de noviembre; 203/2001, de 21 de noviembre). No se puede inadmitir a trámite una solicitud de información dirigida a la Administración sobre diversos expedientes por infracción fiscal, por considerar que los datos solicitados pueden afectar a la intimidad personal y son secretos según la legislación tributaria (STC 203/2001, de 15 de octubre).

Las solicitudes de comparecencia de autoridades previstas en las normas o usos parlamentarios, en cuanto su finalidad sea el control del Gobierno, es una facultad que ha de entenderse incluida dentro del núcleo básico de la función parlamentaria garantizado por el artículo 23.2 CE (SSTC 177/2002, de 14 de octubre, FJ 5; 208/2003, de 1 de diciembre, FJ 5; 74/2009, de 23 de marzo, FJ 4). En materia de comparecencias parlamentarias, varias Sentencias se han pronunciado en lo relativo a la llamada ante el Parlamento del presidente de un órgano constitucional (STC 208/2003, de 1 de diciembre, sobre la solicitud de comparecencia ante una Comisión del Congreso del Presidente del Consejo General del Poder Judicial para que informara sobre el



indulto concedido a un juez); de fiscales especializados (SSTC 89/2005 y 90/2005, de 18 de abril, respecto a las solicitudes de comparecencia ante la Comisión mixta para el estudio del problema de las drogas del Fiscal especial para la prevención y represión del tráfico ilegal de drogas y del Fiscal especial anticorrupción, a fin de que informasen, respectivamente, de las medidas destinadas a combatir el narcotráfico y de las medidas necesarias contra el blanqueo de capitales); y de altos ejecutivos de empresas del sector público (STC 177/2002, de 14 de octubre, respecto a la inadmisión de propuestas de comparecencia en Comisión del Congreso de los Presidentes de Telefónica de España, S. A., y de la Empresa Nacional de Electricidad, S. A.).

La facultad de formular preguntas al Gobierno y a sus miembros, para su respuesta oral o escrita ante la Cámara, corresponde a los diputados en los términos previstos por los reglamentos parlamentarios; y dicha facultad pertenece al núcleo de la función representativa parlamentaria, pues la participación en el ejercicio de la función de controlar la acción del Gobierno y de su Presidente constituye una manifestación constitucionalmente relevante del *ius in officium* del representante (SSTC 225/1992, de 14 de diciembre, y 107/2001, de 23 de abril). No obstante, determinadas preguntas o interpelaciones pueden ser rechazadas válidamente por ser formuladas genéricamente (STC 225/1992, de 14 de diciembre).

La presentación de mociones por los grupos parlamentarios no debe ser obstaculizada por los órganos de gobierno de las Cámaras, que deben abstenerse de decisiones políticas o incluso de fundamento constitucional que no resulte manifiesto (STC 205/1990, de 13 de diciembre, sobre inadmisión a trámite de una moción sobre el uso de las diversas lenguas españolas en el Senado). Por el contrario, sí son lícitas decisiones orientadas a ordenar el trabajo de las Cámaras, como la que inadmitió una moción dirigida a que el Parlamento celebrara un debate sobre el estado de la Comunidad Autónoma antes del 31 de diciembre del año en curso, habida cuenta de que la Cámara, por imperativo legal y reglamentario, tenía que consagrarse en ese período a



la elaboración de la ley de presupuestos (STC 41/1995, de 13 de febrero). La doctrina constitucional no ha dejado de resaltar el papel que desempeñan las proposiciones no de ley como instrumento no sólo para poner en marcha la función de impulso político y control del Gobierno, sino como vía adecuada para forzar el debate político y obligar a que los distintos grupos parlamentarios, y la propia Cámara, tengan que tomar expresa posición sobre un asunto o tema determinado (STC 40/2003, de 27 de febrero, respecto a la inadmisión por la Mesa del Parlamento Vasco de una proposición no de ley para su debate en el Pleno, a fin de requerir al Tribunal Vasco de Cuentas Públicas para que remitiese a la Cámara un informe sobre los efectos legales en las materias de competencia del Tribunal que se derivaban de la decisión del Gobierno Vasco de no enviar el proyecto de ley de presupuestos de la Comunidad Autónoma para el ejercicio de 2001 en el plazo legalmente previsto).

Las comisiones de investigación y estudio que pueden crear los Parlamentos emiten, como les es propio, juicios de oportunidad política que, por muy sólidos y fundados que resulten, carecen jurídicamente de idoneidad para suplir la convicción de certeza que sólo el proceso judicial garantiza (STC 46/2001, de 15 de febrero, FJ 12). Esta distinción no sólo es predicable del resultado de la investigación sino que se aprecia en toda la actividad desarrollada por las comisiones parlamentarias de investigación, a las que no puede exigirse la objetividad e imparcialidad propia de los órganos jurisdiccionales; lo cual no quiere decir que sean contrarias a la Constitución unas normas reguladoras del trabajo de comisiones de investigación con las que se pretenda garantizar la mayor objetividad y eficacia posible de sus trabajos (STC 39/2008, de 10 de marzo). La jurisprudencia también ha precisado que la disolución anticipada de una comisión de investigación, sin que hubiera completado sus trabajos ni finalizado la legislatura, no puede ser acordada por el Presidente de una Asamblea sin previsión reglamentaria expresa aun cuando los miembros de las minorías hubiesen adoptado una conducta que conduce a su inoperancia. La estrategia de los diputados de la minoría respondía a su disconformidad con el tratamiento dado desde la comisión temporal del Parlamento de Galicia que investigaba la catástrofe del



petrolero «Prestige» a las dificultades surgidas para la verificación de determinadas comparecencias. Se quería así, con el bloqueo de la actividad de la Comisión, escenificar la situación de desavenencia alcanzada con el grupo de la mayoría. En términos parlamentarios, ese fin puede ser tan legítimo y relevante como alcanzar los específicos objetivos para los que la comisión fue creada, «pues no puede dejar de tenerse en cuenta que los Parlamentos son, ante todo, escenarios privilegiados del debate público, también articulado legítimamente por medio de la desavenencia y de la política de gestos, incluida la negativa misma a debatir o a hacer acto de presencia cuando con ello se quiere significar la discrepancia o censurar la conducta de la mayoría. Disolver el escenario que hace posible la expresión de la discrepancia a través de la inasistencia o de la abstención supone sacrificar, en último término, un fin parlamentario superior, cual es el de la institucionalización del debate político en clave de libertad y pluralidad» (STC 226/2004, de 29 de noviembre).

En lo relativo a la actividad parlamentaria ligada con la recepción de peticiones ciudadanas, la Sentencia 108/2011, de 20 de junio, sintetiza la jurisprudencia al respecto.

Finalmente, en relación a las autorizaciones parlamentarias no puede dejar de hacerse referencia a dos resoluciones. La Sentencia 155/2005, de 9 de junio, insiste en que el requisito de contar con la autorización del Congreso de los Diputados para la celebración de los acuerdos internacionales de importancia debe ser cumplido rigurosamente, con carácter previo y mediante el procedimiento previsto por el artículo 94 CE; en el caso, declaró nulo que la autorización parlamentaria se hubiese prestado mediante el control de un decreto-ley. El reciente Auto 7/2012, de 13 de enero, ha analizado las autorizaciones del Congreso de los Diputados para prorrogar el estado de alarma, que el Gobierno puede declarar por un plazo máximo de quince días, y para que el Gobierno pueda declarar o prorrogar el de excepción, así como la declaración por la propia Cámara, a propuesta del Gobierno, del estado de sitio (art. 116 CE). Todos los estados que cabe denominar de emergencia suponen, como es evidente y



así resulta de su regulación en la Ley Orgánica 4/1981, de 4 de junio, excepciones o modificaciones *pro tempore* en la aplicabilidad de determinadas disposiciones legales, que sin ser derogadas o modificadas sí pueden ver alterada su aplicabilidad ordinaria; pues el fundamento de la declaración de cualquiera de estos estados es siempre la imposibilidad en que se encuentran las autoridades competentes para mantener mediante «los poderes ordinarios» la normalidad ante la emergencia de determinadas circunstancias extraordinarias. Siendo esto así, estos actos de autorización parlamentaria tienen un contenido normativo o regulador y son, todos ellos, decisiones con rango o valor de ley, expresión del ejercicio de una competencia constitucionalmente confiada a la Cámara baja ex artículo 116 CE en aras de la protección, en los respectivos estados de emergencia, de los derechos y libertades de los ciudadanos. En definitiva, se trata de decisiones o actos parlamentarios que, aunque no dictados en el ejercicio de la potestad legislativa de la Cámara ni revestidos, en consecuencia, de la forma de ley, configuran el régimen jurídico del estado de emergencia en cada caso declarado, repercutiendo en el régimen de aplicabilidad de determinadas normas jurídicas, incluidas las previstas de rango de ley, normas a las que, como ya hemos señalado, pueden, con taxativas condiciones, suspender o desplazar durante el período de vigencia del estado de emergencia de que se trate. Dada su cualidad de decisiones o actos parlamentarios con valor de ley, el cauce para residenciarlos ante la jurisdicción constitucional no es el recurso de amparo del artículo 42 LOTC, para el que basta la legitimación individual del artículo 162.1 b) CE, sino el de inconstitucionalidad, con la legitimación que le es propia, o, en su caso, la cuestión de inconstitucionalidad.

5. ¿Existen límites a la reelección del Poder Ejecutivo? ¿Se han planteado problemas constitucionales al respecto? Resuma, en su caso, la solución constitucional dada.

La Constitución española no dispone ningún límite a la reelección del Presidente del Gobierno ni de ninguno de sus miembros. Lo cual es consis-



tente con el régimen parlamentario establecido por ella, pues compete a las Cortes, y más concretamente al Congreso de los Diputados, investir el Presidente del Gobierno en los términos que se han examinado (art. 99 CE)¹¹.

Todos los Presidentes del Gobierno han sido reelegidos, con una única excepción: el Presidente don Leopoldo Calvo-Sotelo, nombrado en 1981 y cuyo partido perdió las elecciones generales de 1982. El Presidente don Felipe González, elegido en 1982, fue investido nuevamente como Presidente en las legislaturas III, IV y V (1986, 1989 y 1993). Su sucesor, el Presidente don José María Aznar, se comprometió públicamente a no presentarse a una segunda reelección: compromiso que cumplió, pues tras vencer con mayoría absoluta en las elecciones de 2000, no se presentó como candidato en las elecciones de 2004. El Presidente que obtuvo la investidura tras dichas elecciones, don Luis Rodríguez Zapatero, fue reelegido cuando su partido volvió a ganar las elecciones de 2008; y tampoco se presentó como candidato a una segunda reelección, en los comicios celebrados en el año 2011.

Esta naciente práctica política no ha generado ninguna norma vinculante.

6. ¿Existen potestades de veto del Ejecutivo respecto de actuaciones del Legislativo? ¿Existe jurisprudencia constitucional respecto de estas potestades? Resuma, en su caso, la solución constitucional dada.

El Gobierno tiene una gran influencia sobre la actividad de las Cortes Generales, tanto formalmente (mediante las iniciativas de ley, la comparecencia de sus miembros ante las Cámaras, etc.) como informalmente, a través de la mayoría parlamentaria que lo sostiene. Sin embargo, no tiene facultades

¹¹ Véase epígrafes I.2. A y II.4. A.



de veto con carácter general: el Parlamento puede iniciar la elaboración de una ley, o de una proposición no de ley, llevar a cabo su debate y aprobarla aunque el Gobierno se oponga a ella. Un ejemplo lo ofrece la actual legislación española de extranjería e inmigración, cuyo texto inicial (aprobado por Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social) fue aprobado por las Cortes en contra del parecer del Gobierno, que no contaba entonces con una mayoría suficiente para impedir su aprobación en el Congreso.

La Constitución española sólo atribuye al Gobierno de la Nación una facultad específica de veto, que se encuentra relacionada con la vigencia de los presupuestos anuales: «Toda proposición o enmienda que suponga aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios requerirá la conformidad del Gobierno para su tramitación» (art. 134.6 CE).

No existe jurisprudencia específica sobre este precepto: pero sí sobre previsiones similares establecidas por los Estatutos de autonomía de las distintas Comunidades Autónomas, en términos perfectamente aplicables a las instituciones generales del Estado: se trata de las Sentencias de Pleno 223/2006, de 6 de julio, y de la Sala Primera 242/2006, de 24 de julio.

La Sentencia 223/2006 resolvió los recursos de inconstitucionalidad promovidos en relación con una reforma aprobada por la Asamblea legislativa de Extremadura en su Reglamento (concretamente, sus arts. 111.1.2 y 212.4.2), que disponía que, si el Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura mostraba su disconformidad a la tramitación de una enmienda o proposición de ley por implicar aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios del ejercicio en curso, la Cámara tendría la última palabra: la reforma del Reglamento disponía que la Mesa de la Cámara podía discrepar del criterio del ejecutivo; y atribuía al Pleno de la Asamblea la resolución definitiva de dicha discrepancia. El tema que se afronta en la Sentencia es el de la compatibilidad o incompatibilidad de los preceptos recurridos con la facultad



que el Estatuto de Autonomía confiere al Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura de manifestar «la conformidad para tramitar toda proposición o enmienda que suponga aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios» (art. 60.b del Estatuto de autonomía de Extremadura).

Para resolver esa cuestión, la Sentencia comienza por indagar sobre el fundamento de la facultad de veto reconocida al ejecutivo. Tras recordar que los presupuestos, en su condición de vehículo de dirección de la política económica, son un instrumento fundamental para la realización del programa gubernamental, afirma que la ejecución del presupuesto en curso supone la concurrencia de dos confianzas políticas: por una parte, la confianza de la Cámara obtenida por el Presidente del Gobierno con su investidura y, de otra, la confianza concedida específicamente por la Cámara al aprobar el programa anual de política económica. En tanto que la primera sólo se pierde en los supuestos y a través de los mecanismos expresamente previstos al respecto «moción de censura o cuestión de confianza», la segunda «se conserva a lo largo del período de vigencia natural (o prorrogada) del presupuesto, de suerte que el Gobierno puede pretender legítimamente que las previsiones económicas en él contenidas se observen rigurosamente en el curso de su ejecución». Pues bien, el fundamento de la facultad conferida al ejecutivo de oponerse a la tramitación de las propuestas parlamentarias que impliquen aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios radica precisamente en que sólo es relevante la oposición a su programa de gobierno traducida en una retirada formal de la confianza obtenida con la investidura; y que, constante esa confianza, no se debe dificultar «la ejecución del programa del Gobierno haciéndolo impracticable con la desnaturalización del programa económico sobre el que se asienta».

A partir de este fundamento, la Sentencia 223/2006 razonó que los preceptos impugnados eran inválidos, al privar al Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura de la facultad de veto que le atribuye el Estatuto de autonomía. Pues someten el ejercicio de la facultad en cuestión del ejecutivo a una



condición o límite que no puede deducirse del Estatuto, el cual confiere al Gobierno la atribución de manifestar su conformidad para tramitar toda proposición o enmienda que suponga aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios sin supeditarlos a condición o límite alguno, «sin que puedan los órganos parlamentarios emitir un juicio sobre el carácter de manifiestamente infundada o no de tal oposición, puesto que al introducirse una norma que los habilita para realizar dicha tarea se está claramente trasladando la potestad de decidir del Gobierno a la Asamblea de la Comunidad Autónoma, alterando así el equilibrio de poderes previsto en el Estatuto de Autonomía, equilibrio de poderes diseñado en línea con las interpretaciones más recientes del régimen parlamentario... en las que se ha pretendido reforzar la posición de los ejecutivos y, singularmente, sus presidentes, en aras de dotar a todo el sistema de una mayor estabilidad y mejorar su funcionamiento».

El Tribunal no descarta que dentro del período de vigencia de un presupuesto pueda surgir una grave discrepancia entre el Ejecutivo y el Parlamento sobre la incidencia presupuestaria de una enmienda o proposición de ley; pero entiende que, en tal caso, la discrepancia habrá de resolverse retirando al Gobierno la confianza parlamentaria mediante el mecanismo expresamente previsto al respecto en el Estatuto de autonomía. Pero «lo que no es compatible con un «sistema parlamentario racionalizado» como el previsto en el Estatuto de Autonomía de Extremadura es pretender gobernar mediante decisiones parlamentarias puntuales que alteren los términos de la relación de confianza establecida entre la Asamblea y el Consejo de Gobierno en el campo presupuestario, que es donde se expresan con mayor claridad las prioridades de la acción política en general y de la gubernativa en particular» (FFJJ 4 a 6).

Por su parte, la Sentencia de la Sala Primera 242/2006, de 24 de julio, resolvió un recurso de amparo promovido por un grupo parlamentario en la oposición respecto a los Acuerdos de la Mesa del Parlamento Vasco que habían inadmitido a trámite una proposición de ley para modificar un precepto del texto refundido de las disposiciones legales vigentes sobre régimen pre-



supuestario de la Comunidad Autónoma (concretamente, el artículo 133 del Decreto Legislativo vasco 1/1994, de 27 de septiembre). La propuesta consistía en que, en caso de prórroga de los presupuestos generales de la Comunidad Autónoma, se prorrogasen también las cuantías de las aportaciones de las tres Diputaciones forales a la hacienda general del País Vasco; sin perjuicio de que, una vez aprobados los nuevos presupuestos, entrasen en vigor las aportaciones que en ellos se fijaran, practicándose en su caso las oportunas liquidaciones por diferencias. La Mesa de la Cámara fundó su decisión de inadmisión en la disconformidad manifestada por el Gobierno a la tramitación de la proposición de ley por implicar una disminución de los ingresos presupuestarios, pues el Consejo Vasco de Finanzas Públicas ya había acordado aumentar las aportaciones de los territorios históricos (Álava, Guipúzcoa y Vizcaya) para el siguiente ejercicio presupuestario, correspondiente al año 2001, respecto de las previstas en los presupuestos del año 2000, ejercicio en el que se había presentado la proposición de ley. La cuestión suscitada en el proceso estribaba en determinar si la decisión de inadmisión de la Mesa del Parlamento Vasco había vulnerado o no el derecho del grupo parlamentario demandante y de sus miembros al ejercicio de la iniciativa legislativa, al no haber estimado infundada la disconformidad del Gobierno Vasco a la tramitación de la proposición de ley porque tal disconformidad tomaba como referencia, en opinión de los recurrentes, unos eventuales y futuros presupuestos, en vez de los presupuestos en vigor.

La Sentencia 242/2006 comienza por resaltar el distinto alcance y naturaleza de dos facultades reconocidas al ejecutivo en los procedimientos parlamentarios (haciéndose eco de la doctrina recogida en el ATC 240/1997, de 25 de junio): se trata de dos facultades del ejecutivo «sustancialmente distintas», pues «mientras el criterio del Gobierno en relación con la toma en consideración en modo alguno condiciona la tramitación de la proposición de Ley, sino que se limita a dar a conocer a la Cámara su postura respecto a la toma en consideración de la misma en función de criterios de oportunidad, políticos o de otra índole, la conformidad presupuestaria del Gobierno para su tramita-



ción si implica un aumento de los créditos o una disminución de los ingresos presupuestarios constituye una condición insoslayable para la misma que, en su caso, impide la celebración del debate plenario de la toma en consideración» (FJ 3).

Pese a abogar, al igual que se hiciera en la Sentencia 223/2006, de 6 de junio, por interpretar la facultad de veto del ejecutivo como una manifestación más de los principios del llamado «parlamentarismo racionalizado», asumido tanto por el texto constitucional como por los diferentes Estatutos de autonomía, en este caso se reconoce a la Mesa de la Cámara la posibilidad de controlar no sólo los elementos formales «tiempo y forma» a los que está sometida esa facultad del ejecutivo, sino también sus presupuestos o elementos materiales «si la iniciativa parlamentaria en cuestión implica realmente un aumento de los créditos o una disminución de los ingresos presupuestarios», llegando a admitirse que «es posible un pronunciamiento de la Mesa sobre el carácter manifiestamente infundado del criterio del Gobierno». Así pues, a diferencia de lo acontecido en la STC 223/2006, de 6 de junio, en la STC 242/2006, de 24 de julio, sí se reconoce a la Mesa de la Cámara un control sobre el ejercicio por el ejecutivo de su facultad de manifestar la conformidad o no con la tramitación de enmiendas o proposiciones de ley que supongan aumento de los créditos y disminución de los ingresos presupuestarios y, por tanto, se admite la posibilidad de que discrepe del criterio manifestado por el ejecutivo. El reconocimiento de esa posibilidad de control a favor de la Mesa de la Cámara se apoyó en la regulación contenida en el Reglamento del Parlamento Vasco, que define algunos supuestos en los que no se considera que las enmiendas supongan aumento de los créditos, lo que permite una mayor fiscalización del Parlamento sobre el veto del Ejecutivo.



I.

EL SISTEMA DE RELACIONES ENTRE LEGISLATIVO Y EJECUTIVO

1. Describa brevemente el sistema de relaciones (control parlamentario, responsabilidad política, orientación política, intervención conjunta en materia legislativa, etc.) entre los poderes legislativo y ejecutivo diseñado en la Constitución.

El Estado de Guatemala, conforme su descripción constitucional es un Estado libre, independiente y soberano, definiendo su sistema de gobierno como republicano, democrático y representativo [140 CPR] Por su desarrollo jurisprudencial se le ha caracterizado como un Estado constitucional, democrático y social de Derecho.

En la Constitución se declara que su soberanía, que radica en el pueblo, es delegada en los tres organismos clásicos del Estado moderno: Legislativo, Ejecutivo y Judicial y se expresa la prohibición de que entre tales exista subordinación. [141 CPR] No obstante esta delimitación, en la misma Carta se reconoce la existencia de otros dos órganos de carácter supremo, que son la Corte de Constitucionalidad y el Tribunal Supremo Electoral.

Por la estructura del Estado y de acuerdo a las funciones que tienen sus órganos, se ha definido doctrinariamente que el sistema político es de tipo presidencialista. Este carácter resulta porque el presidente de la República es Jefe de Estado y Jefe de Gobierno, es electo directamente por el pueblo, nombra a discreción a los miembros de su gabinete y puede removerlos.



No obstante la estructura presidencialista del sistema guatemalteco, existe fuertes controles interorgánicos entre los poderes del Estado.

2. ¿Cuáles son los principales mecanismos de control del poder legislativo sobre el poder ejecutivo? ¿Cuáles de esos mecanismos implican la demanda de responsabilidad política? Describa brevemente cada uno de ellos especificando las referencias normativas (constitucionales o legislativas) que detallan su regulación.

Los principales instrumentos políticos de control del Legislativo sobre el Ejecutivo son: 1) la comparecencia obligada de cualquier funcionario del gobierno ante el Congreso, sus comisiones o sus bloques de legisladores; 2) la interpelación por uno o varios diputados a los ministros del gobierno; 3) la formación de comisiones de investigación; 4) la presentación de informes del Ejecutivo al Congreso; 5) todo el complejo que resulta de las atribuciones del Congreso.

383

1. Comparecencias de ministros y otros funcionarios al Congreso

El artículo 168 CPR dispone: Cuando para el efecto sean invitados los Ministros de Estado están obligados a asistir a las sesiones del Congreso, de las Comisiones y de los Bloques Legislativos. No obstante, en todo caso podrán asistir. Podrán hacerse representar por los Viceministros. Todos los funcionarios y empleados públicos están obligados a acudir e informar al Congreso, cuando éste, sus comisiones o bloques legislativos lo consideren necesario.

Complemento de esta obligación se encuentra en la atribución del Congreso de integrar comisiones de investigación, porque en tal evento es indudable que la comparecencia de funcionarios y empleados del Ejecutivo se hace obligada. [171-m CPR].



La Ley Orgánica del Organismo Legislativo (Decreto 63-94 del Congreso de la República) desarrolla el anterior artículo 168 constitucional, y así dispone en su artículo 4: *Todos los funcionarios y empleados públicos, están obligados a acudir e informar al Congreso, cuando éste, sus comisiones o bloques legislativos lo consideren necesario para el desempeño de sus funciones legislativas.*

La atribución congresal para citar a funcionarios y empleados ha dado lugar a algunas objeciones por cuenta de los convocados, en particular señalando algunas formas de obstrucción o de abuso en su ejercicio de convocarlos. La Corte de Constitucionalidad ha emitido pronunciamientos sobre la cuestión, que están contenidos en varios expedientes, para el caso los numerados 4185-2008 y 12662009.

Para una mejor comprensión de las dificultades señaladas, es necesario tener en cuenta que el Congreso de la República está integrado por 158 diputados, cuyos miembros (excepto los 9 que forman la Junta Directiva) se distribuyen entre unas cuarenta comisiones de trabajo del organismo legislativo y once bloques. Estos son de dos clases: a) de partido, o b) independientes. Para la constitución de un bloque independiente se necesita un mínimo de 11 diputados, pero para la formación de un bloque de partido no existe ningún mínimo numérico, por lo que un solo diputado, que pertenezca a un partido político, puede constituir en sí mismo un bloque parlamentario, con su consiguiente representatividad para integrar la Junta de Jefes de Bloques y las comisiones de Derechos Humanos y la de Apoyo Técnico, que tienen carácter multipartidista.

2. *Interpelaciones a Ministros de Estado*

La interpelación a los ministros de Estado es una institución política que ha evolucionado en el sistema histórico constitucional, que desde una mínima regulación en constituciones anteriores, a la actual ha vigorizado las funciones congresales, a un punto en que, por la claridad de los preceptos de la



Carta Suprema y la legislación de desarrollo, se la puede utilizar como un mecanismo de fuerte presión de diputados al organismo ejecutivo.

Uno o varios diputados pueden pedir la presencia de un ministro del gobierno para interpelarlo sobre cualquier negocio, exceptuándose los asuntos diplomáticos y operaciones militares pendientes. A esta posibilidad de solicitud de uno solo de los 158 diputados se agrega el precepto constitucional de que ni el Congreso ni el pleno ni autoridad alguna podrán limitar ese derecho, calificar las preguntas o restringirlas.

El funcionario deberá prestar juramento de decir verdad, siendo en el sistema guatemalteco considerado el perjurio como delito. Cuando se plantee la interpelación el ministro no podrá ausentarse del país ni podrá excusarse de responder en forma alguna. Para discutir y decidir acerca de la falta de confianza al funcionario bastará con que lo pida un mínimo de cuatro diputados. El voto de falta de confianza necesita del concurso de la mayoría absoluta del total de diputados. En caso de ser acordado, el ministro interpelado tendrá que presentar su dimisión ante el Presidente de la República, quien aceptarla o no. En este último supuesto necesita el presidente el apoyo del Consejo de Ministros, en cuyo caso el dimitente podrá recurrir ante el Congreso, el que, luego de escuchar explicaciones y discutir, podrá ratificar la falta de confianza, caso en el que se necesita el voto agravado de dos tercios de congresistas. Si se ratificara el voto de falta de confianza, se tendría por separado del cargo al ministro.

La Ley Orgánica del Organismo Legislativo endurece las condiciones de la interpelación, porque agrega que la incomparecencia deberá ser justificada y, en caso de no hacerlo, la remoción podrá ser emitirse el voto de falta de confianza y se podrá promover antejuicio por el delito de desobediencia.

El tema de las interpelaciones ha suscitado conflictos entre los bloques parlamentarios, porque algunas interpelaciones que duran semanas se han calificado como excesos para bloquear la agenda legislativa.



3. *Comisiones investigadoras del Congreso*

Esta posibilidad de formar comisiones de investigación es otra de las competencias importantes para avocarse los diputados a examinar asuntos que planteen problemas de interés nacional, no propiamente legislativos.

El sometimiento del Organismo Ejecutivo a controles del órgano legislador, se reafirma también al enunciarse las funciones del Presidente de la República, como se extrae de lo preceptuado en el artículo 183 CPR.

4. *Informes del Organismo Ejecutivo al Congreso de la República*

El artículo 171-d de la CPR preceptúa que corresponde al Congreso: «Aprobar o improbar anualmente, en todo o en parte, y previo informe de la Contraloría de Cuentas, el detalle y justificación de todos los ingresos y egresos de las finanzas públicas, que le presente el Ejecutivo sobre el ejercicio fiscal anterior».

Acerca de esta obligación, el Ejecutivo ha cumplido con el envío el informe, aun cuando no está regulado el seguimiento que el Legislativo debe darle, por cuanto, a pesar de que se remita a una Comisión de ese cuerpo, no existe plazo ni disposición que obligue a emitir el dictamen y el curso que al mismo podría darse. Esto resulta en no saberse si han sido aprobados, total o parcialmente, los informes anuales que se han enviado.

El artículo 183-i CPR establece como una función del Presidente de iniciarse su período de sesiones [14 de enero], informe escrito de la situación general de la República y de los negocios de su administración realizados durante el año anterior.

Aun cuando la tradición ha sido la de la presentación en persona del Presidente de la República en una sesión solemne, del indicado informe, es via-



ble hacerlo solo por envío del documento. En la práctica, el Presidente de la República pronuncia un discurso de carácter político y adjunta, por escrito, la memoria de labores del año precedente. No está regulado que el Congreso nombre una comisión para conocer y evaluar el informe y, en su oportunidad, dar respuesta a su contenido.

El artículo 183-v CPR ordena, dentro de las funciones del Presidente de la República: Dentro de los quince días siguientes de concluido, informar al Congreso de la República sobre el propósito de cualquier viaje que hubiere realizado fuera del territorio nacional propósito de cualquier viaje que hubiere realizado fuera del territorio nacional acerca de los resultados del mismo.

Tampoco está regulado trámite alguno del Congreso sobre estos informes.

El artículo 183-w CPR dispone como función del Presidente de la República: *Someter cada cuatro meses al Congreso de la República, por medio del ministerio respectivo, un informe analítico de la ejecución presupuestaria, para su conocimiento y control.*

No existe en la Ley Orgánica del Organismo Legislativo norma sobre el trámite de estos informes, que podrían pasar a una comisión legislativa para su estudio y recomendaciones.

El artículo 198 CPR preceptúa: Los ministros están obligados a presentar anualmente al Congreso, en los primeros diez días del mes de febrero de cada año, la memoria de las actividades de sus respectivos ramos, que deberá contener la ejecución presupuestaria de su ministerio.

No existe disposición legal sobre el trámite de estos informes, que pueden ser remitidos a una comisión, particularmente la de Finanzas Públicas, dada su importancia para calcular las asignaciones presupuestarias del año siguiente.



5. *Control general del Congreso sobre el Ejecutivo*

La potestad legislativa corresponde con exclusividad al Congreso de la República [157 CPR]. No existe ninguna disposición que la delegue en el cual el Organismo Ejecutivo pudiera emitir decretos-leyes. Queda a salvo «dictar las disposiciones que sean necesarias en casos de emergencia grave o de calamidad pública, debiendo dar cuenta al Congreso en sus sesiones inmediatas».

Dentro de las atribuciones constitucionales del Congreso, existen varias que permiten establecer fuertes controles sobre la actividad del Organismo Ejecutivo, que son las generalmente prescritas en los sistemas constitucionales republicanos y algunas que podrían tener matices propios del guatemalteco. Enunciación de las normadas en el artículo 165, son las que siguen:

388

Recibir juramento al Presidente y Vicepresidente de la República, y darles posesión de sus cargos

Demarca desde su inicio una relación del gobierno sujeta a la soberanía popular representada en el Congreso.

Aceptar o no la renuncia del Presidente o del Vicepresidente de la República

Consecuencia lógica del enunciado anterior.

Dar posesión de la presidencia de la República al Vicepresidente, en casos de ausencia absoluta o temporal del primero

El primer supuesto es lógico, aunque el segundo resulte anacrónico e impráctico, en especial porque no aclara que esa ausencia temporal sea de las funciones, lo que no sucede cuando el Presidente se ausenta del país en función de su cargo.



Ser informado el Congreso con anticipación de la ausencia del territorio nacional del Presidente y del Vicepresidente de la República, sin que puedan ausentarse simultáneamente

Este es, como los anteriores, otra forma de control parlamentario sobre actos oficiales del jefe del Ejecutivo o del vicepresidente.

Desconocer al Presidente de la República si, habiendo vencido su período constitucional, continúa en el ejercicio del cargo

Por razones históricas se trata de un mandato firme para evitar maniobras reeleccionistas. La disposición prevé que en tal situación el Ejército pasará automáticamente a depender del Congreso.

Potestad de decidir en procedimiento de antejuicio

Declarar si ha lugar o no a formación de causa contra el Presidente y Vicepresidente de la República, Presidente y Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, del Tribunal Supremo Electoral y de la Corte de Constitucionalidad, Ministros, Vice Ministros de Estado cuando estén encargados del despacho, Secretarios de la Presidencia de la República, Sub Secretarios que los sustituyan, Procurador de los Derechos Humanos, Fiscal General y Procurador General de la Nación. La declaratoria precisa de votación agravada (dos tercios de los diputados)

Declaratoria de incapacidad física o mental del Presidente de la República para el ejercicio del cargo

Requiere también una votación especial de lo menos dos tercios del total de diputados, después de un dictamen de una comisión de cinco médicos designados por la Junta Directiva del Colegio profesional respectivo, a solicitud del Congreso.



Interpelación parlamentaria a los ministros de Estado

Como en todos los sistemas democráticos, sean presidencialistas o parlamentaristas, la potestad de interpelación a los ministros del gobierno corresponde a los diputados individualmente o en grupo. La Constitución y la Ley Orgánica del Organismo Legislativo regulan dicha institución. Esta obligación de comparecer a las interpelaciones está remarcada en el artículo 199 CPR.

Invitación a Ministros y otros funcionarios a asistir al Congreso, a sus comisiones o sus bloques legislativos

Aparte de la obligación de acudir a interpelaciones, los ministros deben atender citas del pleno, de las comisiones o de los bloques parlamentarios para responder preguntas. Asimismo, por su propia cuenta los ministros pueden asistir con voz a las sesiones plenarias y participar en la discusión de asuntos de su competencia. Precepto igualmente regulado en la Ley Orgánica. Esta obligación queda reiterada en el artículo 168 CPR.

En ese orden del control interorgánico se establecen disposiciones que, siendo del manejo del Ejecutivo, deben previamente ser autorizadas por el Congreso o fiscalizadas posteriormente, así en el artículo 171 CPR se determinan las siguientes:

Aprobación, modificación o improbación del proyecto de Presupuesto Anual de Ingresos y Egresos del Estado

Se trata de una de las competencias más comunes de los órganos legislativos, regulada en la Constitución y la respectiva Ley Orgánica del Presupuesto.



Aprobación o no de las cuentas de las finanzas públicas

Para su efecto, requiere previo informe de la Contraloría de Cuentas sobre el informe que presente el Ejecutivo.

Declaratoria de estado de guerra y aprobación o no de tratados de paz

Tratándose de asuntos de suma gravedad, ha sido una competencia clásica del legislador, encontrándose taxativamente como una de las atribuciones del Congreso para la validación de decisiones o acuerdos del Ejecutivo en materias de suyo sensibles.

Fijación de las características de la moneda

Otro de los asuntos que desde mucho tiempo atrás que salió de las atribuciones del Ejecutivo, para ser acordado por el Congreso. En Guatemala obligado el cuerpo parlamentario a obtener la opinión de la Junta Monetaria, entidad autónoma del Estado. La norma no define el carácter del dictamen.

391

Definición de las políticas de deuda interna y externa

Retiene el Congreso esa atribución, siendo obligatorio que el Congreso requiera las opiniones del Ejecutivo y de la Junta Monetaria. Otro control estricto en materia de negociaciones de empréstitos u otras formas de deudas se dispone la aprobación previa del Congreso.

Proyectos de ley sobre reclamaciones al Estado por créditos no reconocidos

Se dispone la competencia legislativa al respecto y se adiciona su obligación de velar porque sean debidamente pagados los créditos contra el Estado y sus instituciones derivadas de condenas de los tribunales.



Decretar reparaciones o indemnizaciones en casos de reclamación internacional, cuando no se haya recurrido al arbitraje o a un juicio internacional

Entendido que no se trata de una simple función de aprobar iniciativas del Ejecutivo, sino de iniciativas propias del legislador.

Aprobación congresal de tratados y convenios o cualquier arreglo internacional

Disposición clásica que condiciona dicha aprobación como previa a la ratificación del instrumento jurídico internacional convenido por el Estado por medio del Ejecutivo.

Formación de comisiones de investigación en asuntos específicos de la administración pública

Esta posibilidad de formar comisiones de investigación es otra de las competencias importantes para avocarse los diputados a examinar asuntos que planteen problemas de interés nacional, no propiamente legislativos.

El sometimiento del Organismo Ejecutivo a controles del órgano legislador, se reafirma también al enunciarse las funciones del Presidente de la República, como se extrae de lo preceptuado en el artículo 183 CPR:

Limitaciones a la función reglamentaria

Corresponde al Presidente de la República la función de reglamentar las leyes emitidas por el Congreso, con la limitación que deberá hacerlo «sin alterar su espíritu».

Informe anual al Congreso acerca de la situación general del país y de los negocios de la administración realizados

Esta obligación constituye una forma clásica de reafirmar la interdependencia de poderes, en cuanto es uno de estos el que debe informar al otro, en



este caso, por su composición plural y colectiva, reconocido como representativo popularmente. Es tanto como decir que se informa al pueblo.

Informe al Congreso sobre el propósito de cualquier viaje que hubiere realizado fuera del territorio nacional y los resultados del mismo

La norma fija incluso plazo para cumplir esa obligación, y, aunque no existe limitación a los congresistas respecto de seguimiento, no se ha dado el caso de que en su seno se discutan los logros del viaje.

Informe analítico de ejecución presupuestaria

Cada cuatro meses el Ejecutivo, por medio del ministerio respectivo, deberá presentar al Congreso un informe analítico de la ejecución presupuestaria, «para su conocimiento y control».

Además, en otra parte de la Constitución [198 CPR] es obligación de los ministros de Estado presentar anualmente al Congreso la Memoria de sus actividades y su correspondiente ejecución presupuestaria.

393

3. ¿Cuáles son los mecanismos de control del poder ejecutivo respecto del poder legislativo? Describa brevemente cada uno de ellos especificando las referencias normativas (constitucionales o legislativas) que detallan su regulación.

Control del ejecutivo sobre el Congreso

Iniciativa de ley del Presidente de la República

Aun cuando no es propiamente una forma de control sino el ejercicio de una antigua facultad de los jefes del gobierno [174 y 183-g CPR], el hecho político más destacado es que la principal fuente de iniciativas de ley parte



del propio organismo ejecutivo. De hecho, las agendas legislativas están impregnadas de proyectos de ley remitidos por el gobierno.

Convocatoria al Congreso para sesiones extraordinarias

La disposición señala que podrá hacerse «cuando los intereses de la República lo demanden».

Veto presidencial a las leyes emitidas por el Congreso

Antigua facultad del Organismo Ejecutivo [178 y 183-h CPR] que resulta el control más efectivo y usual para armonizar la visión política del gobierno con la propia del legislador. El procedimiento está regulado en la propia Constitución y corresponde ejercerlo al Presidente de la República en Consejo de Ministros, lo que equivale a darle una consideración de suprema responsabilidad.

394

4. ¿Cuáles son los mecanismos de resolución de los conflictos entre ambos poderes? ¿Existen mecanismos jurisdiccionales más allá de los mecanismos políticos? Realice una breve descripción de los mecanismos procesales de control por la jurisdicción constitucional de la actuación de los poderes legislativo y ejecutivo y de resolución de los conflictos entre ambos. ¿Existen mecanismos de resolución de conflictos que no se residencien en sede constitucional? En caso afirmativo detállelos.

Al respecto, el órgano de control jurisdiccional que puede intervenir, a solicitud de parte, es y ha sido la Corte de Constitucionalidad, la que tiene entre sus funciones algunas como las enunciadas en seguida:

- Conocer en única instancia de acciones de inconstitucionalidad de las leyes (control concentrado).



- Conocer en segunda instancia de inconstitucionalidad de normas en casos concretos (control difuso).
- Conocer en amparo directo contra: Congreso de la República, Presidente y Vicepresidente de la República, y Corte Suprema de Justicia.
- Emitir opinión sobre la constitucionalidad los tratados, convenios y proyectos de ley, a solicitud de cualquiera de los organismos del Estado.
- Conocer y resolver lo relativo a cualquier conflicto de jurisdicción en materia de constitucionalidad.
- Emitir opinión sobre la inconstitucionalidad de las leyes vetadas por el Ejecutivo alegando inconstitucionalidad.

No existen mecanismos de resolución de conflictos Ejecutivo-Congreso que no sean los propiamente los de la jurisdicción constitucional. Podrían funcionar mecanismos de naturaleza política basadas en diálogo, aunque no han sido operados. También existen instancias de la sociedad civil y la comunidad política preparadas para la formulación de acuerdos, aunque tampoco han sido efectivos.

395

II.

JURISPRUDENCIA DE LOS TRIBUNALES, CORTES Y SALAS CONSTITUCIONALES

1. Cuáles son los límites constitucionales generales definidos la jurisprudencia constitucional respecto de la potestad legislativa del Parlamento?

La jurisdicción constitucional, ejercida a modo directo y por apelación, por la Corte de Constitucionalidad ha consolidado esos límites, con base en



el principio de supremacía de la Constitución que fija los parámetros de orden insuperable por la actividad legislativa del Congreso de la República.

La norma emitida por el Congreso tiene como límite los valores, principios y normas de la Constitución de la República. Asimismo, abarca el concepto de supremacía a los mismos valores normativos contenidos en el Bloque de Constitucionalidad (4 leyes de naturaleza constitutiva emitidas por asamblea constituyente) y lo establecido en los tratados o convenios internacionales aceptados por el Estado en materia de derechos humanos (el artículo 46 CPR les reconoce primacía sobre el derecho interno).

2. **¿ Cuáles son los límites constitucionales definidos por la jurisprudencia constitucional respecto de la potestad normativa del Ejecutivo en el ámbito de las normas de rango de Ley? ¿y respecto de las normas de rango reglamentario?**

396

El Organismo Ejecutivo no tiene potestad para emitir normas con rango de ley. En situaciones de excepción, puede declarar la misma por medio de decreto dictado en Consejo de Ministros y poner en ejercicio la Ley de Orden Público. No obstante, tiene que dar cuenta de manera inmediata al Congreso de la República para obtener su ratificación, su modificación o su posible desaprobarción. La citada ley contiene suficientes garantías para el ejercicio de algunos derechos de las personas y de los órganos jurisdiccionales, entre estos los que conocen de la acción de *habeas corpus* y de amparo.

Las normas reglamentarias están limitadas al desarrollo de las leyes ordinarias, sin alterar su espíritu, y a regular actividades de la administración pública dentro del margen constitucional y legal, conforme el principio de legalidad y la defensa de las reservas constitucional y legal, que derivan del orden jerárquico normativo.



3. ¿Cuáles son los límites constitucionales definidos por la jurisprudencia constitucional respecto de la potestad presupuestaria?

El Congreso de la República aprueba, modifica o imprueba el proyecto de Presupuesto anual, lo que deberá acordar con treinta días antes de su vigencia que es coincidente con el inicio del año. De no ser aprobado, quedará en vigencia el Presupuesto del año anterior, el cual podrá ser modificado o ajustado por el Congreso. El Ejecutivo deberá enviar el proyecto ciento veinte días antes de su posible vigencia. Todo lo relacionado con el Presupuesto lo regula una ley orgánica, la que prohíbe al Ejecutivo hacer transferencias del rubro gastos de inversión al de funcionamiento. Por previsión constitucional están prohibidos los gastos confidenciales o gastos sin comprobante. Las entidades autónomas del Estado pueden emitir su propio Presupuesto anual, de lo cual darán cuenta al Congreso de la República, lo publicarán en el Diario Oficial y quedan bajo la fiscalización de los órganos de control de su ejecución. También deben rendir informes periódicos al Congreso sobre lo último.

397

4. Principales cuestiones planteadas en relación con el control parlamentario del Poder Ejecutivo. Detalle si existe jurisprudencia constitucional (y cual es su contenido básico) respecto de los mecanismos de control parlamentario en sentido estricto (*ad. ex. mociones de censura, votos de confianza, investidura parlamentaria, etc.*) y en sentido amplio (*ad. ex. preguntas, interpe-laciones, comisiones de investigación, etc.*)

Al respecto, se han presentado situaciones que obligaron al Ejecutivo a solicitar opinión consultiva a la Corte de Constitucionalidad, relacionadas con las citaciones de Comisiones del Congreso y de los bloques políticos de diputados a funcionarios del gobierno. En cierta forma, lo que el Ejecutivo resentía era el exceso y lugar de citaciones a los funcionarios, en particular porque su tiempo de duración –según hacía saber extraoficialmente– pertur-



baba a la administración y agobiaba a los funcionarios con someterlos a interrogatorios extensos y prolijos. Aducían que el repertorio de cuestiones podía ser satisfecho con solo solicitarlas a las distintas agencias de la administración o bien por medio de la Ley de Acceso a la Información Pública.

Entre las principales cuestiones que la Corte de Constitucionalidad des-
pejó (sin ser vinculantes) en la Opinión Consultiva «Exp 4185-2008» se
mencionan:

- Que la invitación (citación) a un funcionario para comparecer debe ser hecha, en cada caso, por el Presidente del Congreso, por el Presidente de una comisión legislativa, o por el Presidente de un Bloque legislativo.
- Que el *quórum* legal para que una comisión o un bloque legislativo se reúna para la comparecencia de un funcionario público debe ser por lo menos del 25% de sus integrantes.
- Que los funcionarios o empleados públicos solo pueden ser citados a las instalaciones del Congreso (y no a lugares ajenos).
- Que a dichas comparecencias puede citarse a asesores cuando desarrollen funciones propias de los funcionarios o empleados públicos.
- Que la información de tipo documental que obre en poder los funcionarios o empleados de la Administración puede ser entregada a los diputados en el plazo en el plazo «no menor de treinta días», conforme los artículos 28 CPR y 55-a de la LOOL.
- Que no es necesario presentar documentos originales, bastando con remitir copia certificada o legalizada, ya que el propósito del requeri-



miento no es el de apoderamiento de tales documentos, que forman parte de los expedientes de la Administración Pública.

- Que la información personal o familiar brindadas en los censos que realice el Instituto Nacional de Estadística, con el objeto de apoyar la ejecución de programas sociales del Estado, es confidencial, salvo autorización expresa de los informantes, salvo cuando se proporcione a entidades estatales a las que la Constitución y la ley encomienden funciones de fiscalización.

También se han presentado acciones de amparo del propio Presidente de la República contra el Congreso por desacuerdo de aquel frente a rechazo del veto presidencial por discutirse el plazo para notificarlo al Legislativo, tales las contenidas en los Expedientes: 264-2006, 265-2006, 1137-2007.

399

5. Existen límites a la reelección del Poder Ejecutivo? ¿Se han planteado problemas constitucionales al respecto? Resuma, en su caso, la solución constitucional dada.

La reelección del Presidente de la República está prohibida de por vida, aun cuando solo hubiese ejercido el cargo en forma temporal y no durante el período completo.

La elección del Vicepresidente de la República al cargo de Presidente está permitida, siempre que hubiera intermediado por lo menos el tiempo de un período presidencial (cuatro años).

Todos los demás funcionarios de elección popular (diputados al Congreso de la República y diputados al Parlamento Centroamericano, alcaldes y concejales) no tienen prohibición para su reelección, ni límite de opciones.



6. ¿Existen potestades de veto del Ejecutivo respecto de actuaciones del Legislativo? ¿Existe jurisprudencia respecto de estas potestades? Resuma, en su caso, la solución constitucional dada.

El Presidente de la República puede vetar las leyes emitidas por el Congreso de la República (no incluye los decretos autoaplicativos) por razones propiamente políticas. También puede hacerlo cuando estime que esas leyes pudieran estar viciadas de inconstitucionalidad. En este último caso es obligatorio para el Congreso solicitar opinión de la Corte de Constitucionalidad.

Abreviaturas:

CPR: Constitución Política de la República.

LAEPC: Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad.

LOOL: Ley Orgánica del Organismo Legislativo.



I.

SISTEMA DE RELACIONES ENTRE LEGISLATIVO Y EJECUTIVO

1. Describa brevemente el sistema de relaciones (control parlamentario, responsabilidad política, orientación política, intervención conjunta en materia legislativa, etc.) entre los poderes Legislativo y Ejecutivo diseñado en la Constitución.

R. Honduras es una República libre, democrática e independiente constituida como Estado de Derecho para asegurar a sus habitantes el goce de la justicia, la libertad, la cultura y el bienestar económico y social. La forma de gobierno es republicana, democrática y representativa y se ejerce por tres (3) poderes del Estado complementarios e independiente y sin relaciones de subordinación entre si. Las relaciones de complementariedad están manifestadas en actos concretos como la presentación de informes anuales de actividades que rinden tanto el Poder Ejecutivo como el Poder Judicial en la inauguración de cada nueva legislatura del Congreso Nacional de la República; la participación en la formación de leyes mediante la iniciativa de ley en el campo de sus respectivas competencias; la sanción y promulgación de la ley y el control constitucional de las leyes que realiza el Poder Judicial en forma *a priori*, con relación a los Códigos y sus reformas; y *a posteriori* en cuanto al resto del ordenamiento jurídico del país. [Ver: artículos 1, 4, 5, 189, 190, 218, 219, 245, numeral 9, y 33; 303 y 316, numeral 2), de la Constitución de la República.]

2. ¿Cuáles son los principales mecanismos de control del Poder Legislativo sobre el Poder Ejecutivo? ¿Cuáles de esos mecanismos implican la demanda de responsabilidad política? Describa brevemente cada uno de ellos especificando las referencias normativas (constitucionales o legislativas) que detallan su regulación.

Básicamente se reducen a tres, todos *a posteriori*. El primero se refiere a la obligación de rendir informes anuales en la inauguración de cada nueva legislatura del Congreso Nacional de la República (25 de enero de cada año). En segundo lugar, los relativos a emitir decretos sobre la conducta del Poder Ejecutivo, sea aprobando o improbando la conducta administrativa del mismo, gozando inclusive la facultad de interpelar a los Secretarios de Estado y a otros funcionarios del gobierno central, organismos descentralizados, empresas estatales y cualquiera otra entidad en que tenga interés el Estado, sobre asuntos relativos a la Administración Pública; y por último, a conceder o negar permiso para el Presidente o Designados a la Presidencia de la República para que puedan ausentarse del país por más de quince días. (Ver: artículos 1, 4, 189, 205, numerales 13, 20 y 22; y 218, numeral 3, de la Constitución de la República.)

3. ¿Cuáles son los mecanismos de control del Poder Ejecutivo respecto del Poder Legislativo? Describa brevemente cada uno de ellos especificando las referencias normativas (constitucionales o legislativas) que detallan su regulación.

No se conoce de la existencia de mecanismos normativos a nivel constitucional o infraconstitucional que permitan al Poder Ejecutivo ejercer control sobre el Poder Legislativo.



4. ¿Cuáles son los mecanismos de resolución de los conflictos entre ambos poderes? ¿Existen mecanismos jurisdiccionales más allá de los mecanismos políticos? Realice una breve descripción de los mecanismos procesales de control por la jurisdicción constitucional de la actuación de los poderes legislativos y ejecutivo y de resolución de conflictos entre ambos. ¿Existen mecanismos de resolución de conflictos que no se residencien en sede constitucional? En caso afirmativo detállelos.

Si existen mecanismos de resolución de conflictos entre poderes. A nivel internacional y de derecho de la integración, cuentan con la competencia de la Corte de Justicia Centroamericana con sede de Managua, República de Nicaragua; la cual tiene entre sus atribuciones facultades de resolución heterocompositiva de conflictos con el avenimiento de los poderes nacionales en liza. En el derecho interno, ya el artículo 3, numeral 5), de la Ley Sobre Justicia Constitucional atribuye a los órganos que ejercen la justicia constitucional, el conocimiento: *«De los conflictos de competencia o atribuciones de las municipalidades entre si. De los conflictos de competencia o atribuciones que se produzcan entre el Ministerio Público, la Procuraduría General de la República y el Tribunal Superior de Cuentas; y 6) (...)»*. Por otra parte, el artículo 107 de la misma Ley, refiere: *«DE LOS TIPOS DE CONFLICTO: La Sala de lo Constitucional resolverá: 1) Los conflictos de competencia o atribuciones que se susciten entre los Poderes del Estado o entre cualquiera de estos y el Tribunal Supremo Electoral (TSE); (...)»*.

Este tipo de atribuciones no han sido empleadas en la práctica, al menos en lo que concierne a la República de Honduras.



II.

JURISPRUDENCIA DE LOS TRIBUNALES, CORTES Y SALAS CONSTITUCIONALES

1. ¿Cuáles son los límites constitucionales generales definidos por la jurisprudencia constitucional respecto de la potestad legislativa del Parlamento?

El principio de reserva de ley es reconocido en la jurisprudencia nacional e internacional en materia de derechos humanos, siendo ésta última vinculante para el Estado de Honduras en tanto ha aceptado la competencia obligatoria de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el año de 1980 y sus fallos además sirven como barómetro de interpretación constitucional acorde al artículo 2, párrafo segundo, de la Ley Sobre Justicia Constitucional, que prescribe que las disposiciones de dicha ley se interpretaran y aplicaran de conformidad con los tratados, convenciones y otros instrumentos internacionales sobre derechos humanos vigentes en la República de Honduras, tomando en consideración las interpretaciones que de ellos hagan los tribunales internacionales.

2. ¿Cuáles son los límites constitucionales generales definidos por la jurisprudencia constitucional respecto de la potestad normativa del Ejecutivo en el ámbito de las normas con rango de ley? ¿Y con respecto de las normas de rango reglamentario?

La respuesta a ambas preguntas es atinente al principio de reserva de ley, el cual no puede sobrepasarse mediante la potestad legisferante y reglamentaria del Poder Ejecutivo.

Así debe entenderse el artículo 245 constitucional numeral 11): «El Presidente de la República tiene la Administración del Estado; son sus atribucio-



nes: 1)... 2)... 3)... 4)... 5)... 6)... 7)... 8)... 9)... 10)... 11)... Emitir acuerdos y decretos y expedir reglamentos y resoluciones conforme a la ley».

3. ¿Cuáles son los límites constitucionales definidos por la jurisprudencia constitucional respecto de la potestad presupuestaria?

Existe jurisprudencia de inconstitucionalidad aplicable (Por ejemplo el expediente acumulado **RI 540 y 541-11**, promovido por Armando Urtecho López y Adolfo Facusse Handal, resuelto mediante **sentencia del primero de febrero de dos mil doce**) en la cual se reafirma la validez del principio de no retroactividad de los tributos en desfavor del contribuyente. Asimismo, la jurisprudencia constitucional es respetuosa del artículo 351 constitucional, que a la letra dice: «El sistema tributario se regirá por los principios de legalidad, proporcionalidad, generalidad y equidad, de acuerdo con la capacidad económica del contribuyente».

405

4. Principales cuestiones planteada en relación con el control parlamentario del Poder Ejecutivo. Detalle si existe jurisprudencia constitucional (y cual es su contenido básico) respecto de los mecanismos de control parlamentario en sentido estricto (*ad. ex.* Mociones de censura, votos de confianza, investidura parlamentaria, etc.) y en sentido amplio (*ad. ex.* Preguntas, interpelaciones, comisiones de investigación, etc.)

Es importante recordar que Honduras no tiene un sistema parlamentarista, sino que un Congreso unicameral situado separada y complementariamente a los otros dos (2) Poderes del Estado. Formalmente, no existe primacía de un Poder del Estado sobre otro. En sentido amplio existe la posibilidad de nombrar comisiones especiales para la investigación de asuntos de interés, a los cuales puede, o no, formar parte el Poder Ejecutivo. Asimismo la aprobación o



improbación de la conducta administrativa del Poder Ejecutivo, Poder Judicial y otras entidades públicas (Artículo 205 numerales 20 y 21 de la Constitución de la República). En un sentido estricto, existe la interpelación de los Secretarios de Estado y otros funcionarios del gobierno central, organismos descentralizados y cualquiera otra entidad en que tenga interés el Estado, sobre asuntos relativos a la Administración Pública, la concesión de permiso para que el Presidente o Designados a la Presidencia de la República puedan ausentarse del país por más de quince días, así como la autorización para la salida de tropas de las FFAA a prestar servicios en territorio extranjero. (Ver: artículo 205 numerales 13, 20, 21, 22 y 27 de la Constitución de la República.)

5. ¿Existen límites a la reelección del Poder Ejecutivo?, ¿Se han planteado problemas constitucionales al respecto? Resuma, en su caso, la solución constitucional dada.

406

Si existen límites, el artículo 4, párrafo segundo de la Constitución de la República, contenido de la declaración solemne de la forma de gobierno que rige a la República establece que la alternabilidad en el ejercicio de la Presidencia de la República de Honduras es obligatoria. Debe decirse, sin embargo, que en el pasado reciente si se han planteado problemas en la *praxis* política hondureña, pues tal disposición normativa salvaguarda la esencia de la Constitución hondureña, de tipología rígida, y ha sido afirmativo obstáculo para los propósitos políticos de diversos dirigentes políticos y sectores de presión que manifiestan no compartir el proyecto del constituyente de 1982.

Pero debe decirse que estas tentativas no han sobrepasado a nivel constitucional, lo cual se debe en buena parte a ser este artículo irreformable por designio expreso del artículo 374 constitucional que a la letra dice:

«No podrá reformarse, en ningún caso, el artículo anterior, el presente artículo, los artículos constitucionales que se refieren a la forma de gobierno, al territorio na-



cional, al periodo presidencial, a la prohibición de ser nuevamente Presidente de la República, el ciudadano que lo haya desempeñado bajo cualquier título y el referente a quienes no pueden ser Presidentes de la República por el periodo subsiguiente.»

Lo anterior en relación a lo prescrito en el artículo 40 constitucional:

«Son deberes del ciudadano:

1. Cumplir, defender y velar porque se cumplan la Constitución y las leyes; 2)...

6. ¿Existen potestades de veto del Ejecutivo respecto de actuaciones del Legislativo? ¿Existe jurisprudencia constitucional respecto de estas potestades? Resuma, en su caso, la solución constitucional dada.

Existe tal potestad en lo pertinente a la formación, sanción y promulgación de la Ley, únicamente. Es un caso que ejemplifica muy bien el funcionamiento del equilibrio de poderes en Honduras. El artículo 245, numeral 33), constitucional, establece la siguiente atribución a la Presidencia de la República: «33. Sancionar, vetar, promulgar y publicar las leyes que apruebe el Congreso Nacional; 34...». Ahora bien; ¿Qué sucede en caso de veto? Pues el artículo 216 constitucional prevé el siguiente procedimiento:

«Artículo 216. Si el Poder Ejecutivo encontrare inconvenientes para sancionar el proyecto de ley, lo devolverá al Congreso Nacional, dentro de (10) diez días, con esta fórmula: “Vuelva al Congreso”, exponiendo las razones en que funda su desacuerdo. Si en el término expresado no lo objetare, se tendrá como sancionado y lo promulgará como ley.

Cuando el Ejecutivo devolviera el proyecto, el Congreso Nacional lo someterá a nueva deliberación, y si fuere ratificado por dos tercios (2/3) de votos, lo pasará de nuevo al Poder Ejecutivo, con esta fórmula: “Ratificado Constitucionalmente” y, éste lo publicará sin tardanza.



Si el veto se fundare en que el proyecto de ley es inconstitucional, no podrá someterse a una nueva deliberación sin oír previamente a la Corte Suprema de Justicia; ésta emitirá su dictamen en el término que el Congreso Nacional le señale.»

Esta atribución presidencial no ha tenido mucho uso en la práctica constitucional hondureña, pero el último caso es relativamente reciente: se trata del veto a un incremento a la tarifa aeroportuaria, aprobada en fecha 14 de diciembre de 2011 por el Honorable Congreso Nacional de la República y que generaba un nuevo tributo –denominado «tasa de seguridad»– el cual ascendía, aproximadamente, a **veintisiete dólares americanos (\$ 27.00)** para cada viajero que ingresara o saliera de Honduras. Aparentemente el veto no se basó en que el proyecto de ley era inconstitucional, caso en el cual no podía someterse a deliberación sin oírse previamente a la Corte Suprema de Justicia, sino que en razones de conveniencia nacional y proporcionalidad que estimara en su momento la Presidencia de la República. El veto en mención fue autorizado, según refieren los medios de comunicación impresos a comienzos del presente año de 2012 y no se tienen noticias de que el Congreso Nacional lo hubiere sometido a una nueva votación.



I.

EL SISTEMA DE RELACIONES ENTRE LEGISLATIVO Y EJECUTIVO

1. Describa brevemente el sistema de relaciones (control parlamentario, responsabilidad política, orientación política, intervención conjunta en materia legislativa, etc.) entre los poderes legislativo y ejecutivo diseñado en la Constitución.

De acuerdo con el artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. A pesar de tratarse del conocido modelo tripartita, que privilegia la coordinación entre las entidades del Poder público, así como sus frenos y sus contrapesos, el diseño constitucional mexicano cuenta con ciertas reglas básicas que son compartidas con otros sistemas de corte presidencial:

- El Titular del Ejecutivo o Presidente de la República Mexicana es electo mediante el voto universal y directo de las y los ciudadanos. Por ello, el Presidente no tiene un vínculo directo o inmediato con el partido mayoritario representado en el Congreso de la Unión.
- Existe una identidad personal del Titular del Ejecutivo como Jefe de Estado y como Jefe de Gobierno. En el primer caso, el Titular se erige como el representante de la Nación mexicana al exterior; en el segundo, se encarga del nombramiento de secretarios de despacho y de la Administración Pública Federal.



- El Titular del Ejecutivo cuenta con una facultad reglamentaria para la mejor ejecución de las leyes expedidas por el Congreso de la Unión, a través de normatividad general de carácter, preponderantemente, técnicos u operativos que son necesarios para detallar los contenidos de las leyes.

No obstante las bases presidencialistas sobre las que se funda el constitucionalismo mexicano, desde la redacción original del documento signado en 1917 se han realizado diversas reformas en la Constitución Federal, a partir de las cuales, se ha logrado contener la prevalencia de un Poder frente a otro. En otras palabras, se ha dotado, cada vez en mayor medida, al Poder Legislativo de facultades de fiscalización, de coordinación en el nombramiento de funcionarios y para la solicitud de información sobre la gestión administrativa del Poder Ejecutivo.

A pesar de las modificaciones referidas, el Derecho Constitucional Mexicano aun no transita a un modelo parlamentario, por lo que no cuenta con los controles propios de dicho sistema, como son la *moción de censura* (a favor del parlamento) o la *cuestión o voto de confianza* (que pudiera fortalecer a un Primer Ministro o a algún miembro del gabinete).

Por ello, el actual diseño constitucional no permite una cómoda clasificación en un particular sistema de gobierno, no obstante los avances logrados para la contención del Poder Ejecutivo y para favorecer, entre otros temas, la transparencia en el ejercicio de la función pública y en la correcta aplicación del gasto. En ese sentido, el sistema de relaciones entre el Poder Legislativo y el Ejecutivo se ha ido haciendo más complejo, al compartir atribuciones de coordinación y mecanismos recíprocos de control.

Por mencionar algunos ejemplos, existe la posibilidad de que una legislación fundamental, como es la relativa al gasto y los ingresos públicos, requiera la colaboración de ambas instancias por su distribución competencial. En



otros casos, el nombramiento de funcionarios públicos y titulares de dependencias requieren la designación o propuesta de un poder, generalmente el Ejecutivo, y la ratificación de una de las Cámaras del Congreso de la Unión, generalmente la Cámara de Senadores.

El siguiente cuadro resume los ámbitos de cooperación de los dos poderes federales referidos. Los mecanismos de control de un poder frente al otro se ampliarán y fundamentarán en la respuesta a los planteamientos 2 y 3, más adelante.

ÁMBITOS DE COOPERACIÓN ENTRE EL PODER EJECUTIVO Y EL PODER LEGISLATIVO	FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL (ARTÍCULOS)
Formalización de la protesta de cargo de Presidente de la República.	87
Procedimiento para la elaboración anual de la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos.	74 IV
Diseño y conducción de la Política Exterior; celebración y ratificación de Tratados Internacionales.	76 I, 89 X
Reconocimiento de la jurisdicción de la Corte Penal Internacional en cada caso.	21
Disposición de la Guardia Nacional; envío de tropas fuera del territorio nacional y Guerra.	76 III, 76 IV, 89 VII, 89 VIII
Nombramiento de Gobernadores provisionales.	76 V
Nombramiento de Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.	76 VIII, 89 XVIII, 96, 98
Nombramiento del Procurador General de la República.	76 II, 78 V, 89 IX, 102 A
Nombramiento de Coroneles, oficiales superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales y empleados superiores de Hacienda.	89 IV y XVI, 78 VII
Nombramiento de ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales.	89 III y XVI, 78 VII
Nombramiento de magistrados del Tribunal Agrario.	27 XIX
Nombramiento de Subgobernadores y Gobernador del Banco Central (Banco de México).	28
Nombramiento de la Junta de Gobierno del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).	26 B



ÁMBITOS DE COOPERACIÓN ENTRE EL PODER EJECUTIVO Y EL PODER LEGISLATIVO	FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL (ARTÍCULOS)
Determinación de retribución que corresponda a un empleo público.	75
Celebración de periodos extraordinarios de sesiones para el Congreso de la Unión.	78 IV, 89 XI

2. ¿Cuáles son los principales mecanismos de control del poder legislativo sobre el poder ejecutivo? ¿Cuáles de esos mecanismos implican la demanda de responsabilidad política? Describa brevemente cada uno de ellos especificando las referencias normativas (constitucionales o legislativas) que detallan su regulación.

Los principales mecanismos de control del Poder Legislativo al Poder Ejecutivo son los siguientes:

Informes periódicos sobre la actividad administrativa

De acuerdo con lo dispuesto por los artículos 69 y 93 constitucionales, el Titular del Ejecutivo tiene la obligación de presentar por escrito un informe ante el Pleno del Congreso de la Unión, en la apertura de sesiones ordinarias de la Legislatura correspondiente a cada año, sobre el estado que guarda la Administración Pública Federal. Adicionalmente, derivado de la presentación de dicho informe, las Cámaras del Congreso de la Unión tienen la facultad de emitir preguntas que deberá responder el Presidente de la República o alguno de los funcionarios a que se refiere la Ley. De la misma forma, la presentación del informe se asocia con la posibilidad que tienen ambas Cámaras para llamar a comparecer a funcionarios de diversos niveles para informar sobre los temas en la rama de su competencia.



Restricciones a la facultad legislativa extraordinaria del Ejecutivo

La Constitución Federal prevé tres casos en los que el órgano Legislativo otorga al Ejecutivo la posibilidad de emitir normas de carácter general con la finalidad de enfrentar de forma pronta, ciertas contingencias asociadas con la perturbación grave a la paz o grave peligro para la sociedad (artículo 29), amenazas en materia de salubridad (artículo 73, fracción XVI, base 2.^a) y, una atribución vinculada con el diseño de la política económica y comercial hacia el extranjero (artículo 131).

En los casos de los artículos 29 y 131 constitucionales se prevé la necesidad de que sea el Congreso de la Unión quien faculte expresamente al Ejecutivo Federal a emitir la normatividad de carácter general; por su parte, el artículo 73 fracción XVI, darse ciertas condiciones epidemiológicas graves o de invasión de enfermedades exóticas al país, faculta de manera directa a la Secretaría de Salud para dictar las medidas necesarias con independencia de que posteriormente sean revisadas por el Ejecutivo Federal.

413

Restricciones a la capacidad de endeudamiento y fiscalización del gasto público

Con la finalidad de tener un control sobre el control de la deuda pública, es decir, la deuda asumida por el Estado frente a una diversidad de acreedores, la fracción VIII del artículo 73 faculta al Congreso de la Unión, por una parte, para aprobar los empréstitos y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional; por otra, para aprobar anualmente los montos de endeudamiento que deberán incluirse en la Ley de Ingresos, que requiera el Gobierno del Distrito Federal y las entidades de su sector público.

Por otra parte, la Constitución Federal prevé en sus artículos 74, fracción VI, y 79 la creación de una entidad con autonomía técnica y de gestión con funciones de fiscalización de los ingresos y egresos, así como del manejo, la custodia y



la aplicación de fondos y recursos de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales. En el ejercicio de su función, puede adicionalmente realizar auditorías sobre el desempeño en el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas federales.

La finalidad de dar al Congreso de la unión la facultad de fijar topes de endeudamientos, así como la creación de la Auditoría Superior de la Federación, es mantener el control de la capacidad financiera del Estado y del correcto uso de los recursos económicos que ejercen los Poderes Federales y sus funcionarios.

Posibilidad para superar el veto por omisión de publicación

El 17 de agosto de 2011 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la reforma al artículo 72, apartado B, de la Constitución Federal. Con esta modificación se eliminó la posibilidad de que el Ejecutivo omitiera la publicación de alguna disposición legal aprobada por el Congreso de la Unión, con lo que tácitamente se postergaba su inicio de vigencia. El texto actual establece un plazo de 30 días para que el Ejecutivo Federal ejerza su facultad de observación. En caso de hacerlo, se computarán 10 días más, a partir de los cuales, la ley o decreto será considerado promulgado y el Presidente de la Cámara de origen podrá ordenar su publicación en el Diario Oficial de la Federación 10 después de la fecha de tácita promulgación.

Estabilidad en el ejercicio del cargo de Presidente de la República

Con el objetivo de dotar de estabilidad a la Presidencia de la República, se establece a favor del Congreso de la Unión, la facultad de recibir la renuncia al cargo por parte de su Titular. Esta disposición encuentra su fundamento en lo establecido por el artículo 73, fracción XXVII, de la Constitución Política.

En el mismo sentido, con el objeto de conocer las actividades de la Administración en el foro internacional, así como garantizar la eventual dis-



posición del Titular del Ejecutivo y el regular ejercicio de la función pública, el artículo 88 constitucional establece que en caso de que el Presidente de la República se pretenda ausentar del territorio nacional hasta por 7 días, deberá dar aviso a la Cámara de Senadores, informando además los motivos del viaje. En caso de tratarse de ausencias superiores a los 7 días, deberá solicitarse autorización a la misma Cámara, o bien, en sus recesos, a la Comisión Permanente.

Responsabilidad penal

De conformidad con el artículo 108 constitucional, el Presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común. Para hacerlo, previamente se tiene que seguir el proceso de Declaración de Procedencia de la acción penal establecido en el artículo 111 del mismo ordenamiento. Si bien, esta disposición no es propiamente un mecanismo de control de un poder frente a otro, se trata de un proceso cuasi-jurisdiccional, en el que la Cámara de Diputados se erige como jurado de procedencia y resuelve por mayoría de sus miembros presentes la procedencia o no para el ejercicio de la acción penal. En otras palabras, mediante este proceso no se resuelve en cuanto al fondo del asunto, sino que únicamente se abre el camino para el inicio de un proceso jurisdiccional frente a algún miembro de los Poderes de la Unión que cuente con inmunidad procesal en materia penal.

415

Mecanismos que implican responsabilidad política

Como se advirtió en la respuesta al punto anterior, el Sistema Jurídico Mexicano no cuenta con los mecanismos de control con responsabilidad política, propios de un sistema parlamentario. Dos de los principales mecanismos de atribución de responsabilidad, de este tipo, son la *moción de censura* y



la *cuestión o voto de confianza*. El primero de ellos, con el objetivo de lograr la destitución del Jefe de Gobierno cuando alguna crisis eventual así lo justifique; el segundo, con la finalidad de obtener el beneplácito del Parlamento para el ejercicio de las funciones de gobierno.

No obstante, como afirma el Dr. Diego Valadés¹ la reforma constitucional de 2008 a los artículos 69 y 93 estableció dos controles de índole parlamentaria, no necesariamente derivados de los mencionados en el aparte anterior, como son la *pregunta* y la *interpelación*.

La pregunta parlamentaria y la interpelación tienen su origen en la necesidad de ampliar o aclarar la información contenida en el informe de gobierno que anualmente debe presentar el Titular del Ejecutivo sobre el estado que guarda la Administración Pública.

416

A raíz de la reforma comentada, son ahora dos las modalidades bajo las que se ejerce este control al Poder Ejecutivo. Por una parte, se pueden plantear preguntas por escrito, a nombre de alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión como cuerpo colegiado, para el caso de que se dirijan al Presidente de la República. Por otra, en caso de requerir información de los Secretarios de Estado, del Procurador General de la República, de los directores de las entidades paraestatales y de los titulares de órganos autónomos, podrá citárseles a comparecer para rendir informes y responder los cuestionamientos de manera oral, siempre bajo protesta de decir verdad.

El siguiente cuadro resume los mecanismos de control antes descritos, y especifica las disposiciones constitucionales y, en los casos en que aplica, las referencias legales sobre las que se fundamenta.

¹ Valadés, Diego, *Parlamentarización de los Sistemas Presidenciales*, 2.^a ed., México, UNAM-III-El Colegio Nacional, 2008, p. 86.



Mecanismos de control del Poder Legislativo al Poder Ejecutivo	Fundamento Constitucional (artículos)	Fundamento Legal (artículos-Ley)
Informe anual sobre el estado que guarda la Administración Pública Federal.	69, 93	7 Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.
Comparecencias e informes, solicitados por cualquiera de las Cámaras del Congreso de la Unión a los diversos funcionarios de la Administración Pública.	69, 77 II, 93	45 y 97 Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.
Límites a la facultad legislativa extraordinaria del Ejecutivo en caso de: (i) perturbación grave a la paz pública, o de grave peligro o conflicto; (ii) en materia de Salubridad; (iii) en materia de comercio exterior.	29, 73 XVI, 131	No aplica.
Establecimiento de los límites de endeudamiento público.	73 VIII	Ley General de Deuda Pública.
Aceptación de la renuncia al cargo de Presidente de la República.	73 XXVII	No aplica.
Procedimiento para superar veto tácito, veto por omisión de publicación o «veto de bolsillo».	72 B	No aplica.
Declaración de Procedencia.	74 V, 108, 11	45.7 Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.
Revisión de la cuenta pública, a través de la entidad de fiscalización superior de la Federación (Auditoría Superior de la Federación).	74 VI, 79	Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.
Avisos y permisos en caso de ausencia temporal del Presidente de la República.	88	No aplica.



3. ¿Cuáles son los mecanismos de control del poder ejecutivo respecto del poder legislativo? Describa brevemente cada uno de ellos especificando las referencias normativas (constitucionales o legislativas) que detallan su regulación.

De una lectura integral de las disposiciones constitucionales que regulan las atribuciones de ambos poderes, encontramos que los mecanismos con que cuenta el Poder Ejecutivo para control del Legislativo son limitados en número y alcance.

Observaciones a proyectos de Ley y Decretos aprobados por el Congreso de la Unión

El principal mecanismo de control a favor del Ejecutivo, frente a la actuación del legislativo, es la posibilidad de realizar observaciones sobre los diferentes productos normativos generados por el Congreso de la Unión. No obstante, es menester señalar los alcances de esta facultad y sus excepciones, ya que, como se verá, no resulta ser un control inobjetable o irremediable por parte del legislativo.

El fundamento constitucional de esta atribución se encuentra en los apartados A y B del artículo 72. En ellos, se establece de manera resumida el proceso legislativo ordinario: con la aprobación de una de las Cámaras del Congreso que conociera de origen, se turna a la otra, Diputados o Senadores, y habiéndose aprobado por ambos, se remite al Presidente de la República quien tiene oportunidad de hacer sus observaciones al proyecto y regresarlo a la Cámara de origen para un nuevo procedimiento de aprobación.

El nuevo procedimiento de aprobación sobre el proyecto modificado puede seguir dos vías: o recoge las observaciones hechas por el Ejecutivo Federal y se turna nuevamente a la colegisladora, o bien, se rechazan por una mayoría



calificada en la Cámara de origen y se envía al Ejecutivo para el efecto de su promulgación y publicación. En ambos casos, es necesaria una aprobación de dos terceras partes del número total de votos de legisladores.

El proceso descrito de la norma constitucional no constriñe o limita al legislador, sino que únicamente lo obliga a generar los consensos necesarios para que el proyecto de Ley o reforma, supere o acepte las modificaciones propuestas.

Este mecanismo de control no es absoluto. Existen dentro del cuerpo normativo constitucional algunas excepciones que se justifican plenamente por principio de autonomía y división de poderes. Hay una imposibilidad legal por parte del Ejecutivo para hacer observaciones en los siguientes casos: (i) tratándose del decreto mediante el cual el Congreso de la Unión revoque la restricción o suspensión de derechos (artículo 29); (ii) cuando se cumplan funciones de cuerpo electoral (artículo 72 J); (iii) cuando el Congreso de la Unión se erija como jurado (artículo 72 J); (iv) cuando se emita una declaración de procedencia de la acción penal (artículo 72 J); (v) cuando se trate del decreto de convocatoria a sesiones extraordinarias que expida la Comisión Permanente (artículo 72 *in fine*), y (vi) en lo relacionado con la normatividad interna del Congreso de la Unión (artículo 70).

Posibilidad de dirimir controversias entre ambas Cámaras del Congreso de la Unión

Un segundo mecanismo de control, actualmente en desuso aunque vigente en la Constitución Federal, es el que permite al Titular del Ejecutivo dirimir controversias entre ambas Cámaras del Congreso de la Unión en los casos de: (i) no resolver sobre la terminación anticipada de las fechas señaladas como límite constitucional para la celebración de sus periodos de sesiones (artículo 66) y, (ii) cuando no se resuelva sobre las condiciones de modo,



tiempo y lugar para la traslación de la residencia de las sedes de ambas Cámaras (artículo 68).

El siguiente cuadro resume los mecanismos de control antes descritos, y especifica las disposiciones constitucionales y, en los casos en que aplica, las referencias legales sobre las que se fundamenta.

Mecanismos de control del Poder Ejecutivo al Poder Legislativo	Fundamento Constitucional (artículos)	Fundamento Legal (artículos-Ley)
Observaciones a los Proyectos de Ley o Decretos aprobados por el Congreso de la Unión, con las siguientes excepciones: (i) al decreto mediante el cual el Congreso de la Unión revoque la restricción o suspensión de derechos; (ii) cuando se cumplan funciones de cuerpo electoral; (iii) cuando el Congreso de la Unión se erija como jurado; (iv) cuando se emita una declaración de procedencia de la acción penal; (v) al decreto de convocatoria a sesiones extraordinarias que expida la Comisión Permanente, y (vi) en lo relacionado con la normatividad interna del Congreso de la Unión.	72 A (excepciones: 29, 72 J, 72 <i>in fine</i> , 70)	(vi) 3.2 Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos
Posibilidad de dirimir controversias entre ambas Cámaras del Congreso de la Unión en los casos de: (i) no resolver sobre la terminación anticipada de las fechas señaladas como límite constitucional para la celebración de sus periodos de sesiones y, (ii) no resolver sobre las condiciones de modo, tiempo y lugar para la traslación de la residencia de las sedes de ambas Cámaras.	66, 68	(i) 4.3 Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos



4. ¿Cuáles son los mecanismos de resolución de los conflictos entre ambos poderes? ¿Existen mecanismos jurisdiccionales más allá de los mecanismos políticos? Realice una breve descripción de los mecanismos procesales de control por la jurisdicción constitucional de la actuación de los poderes legislativo y ejecutivo y de resolución de los conflictos entre ambos. ¿Existen mecanismos de resolución de conflictos que no se residencien en sede constitucional? En caso afirmativo detállelos.

El mecanismo por antonomasia para la resolución de los conflictos entre los distintos órganos y Poderes de la Unión, en particular en lo referente a sus conflictos competenciales, es el procedimiento denominado *Controversia Constitucional*.

A través de la Controversia Constitucional, prevista y regulada en la fracción I del artículo 105 constitucional, la Suprema Corte de Justicia de la Nación dirime los conflictos que se suscitan entre «el Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión; aquél y cualquiera de las Cámaras de éste o, en su caso, la Comisión Permanente, sean como órganos federales o del Distrito Federal» (artículo 105, fracción, inciso c).

De acuerdo con el Ministro José Ramón Cossío, a través de la Controversia Constitucional, se resuelven «primordialmente los conflictos de constitucionalidad o de legalidad surgidos de las distribuciones competenciales, llevadas a cabo a través del sistema federal o del principio de división de poderes».² En otro apartado, establece el Ministro, que la función general de las controversias «es permitir a la Suprema Corte la asignación de competencias entre órdenes u órganos jurídicos».³ Como se desprende de esto, las controversias no sólo señalan al titular de una atribución o facultad entre el Ejecutivo y el Legislativo, sino que además asignan una competencia, ante la opacidad de

² Cossío, José Ramón, *Controversia Constitucional*, México, Porrúa, 2008, p. 1.

³ *Ibidem*, p. 127.



una Ley o una antinomia, a diversos órganos que integran los Poderes de la Unión y los Poderes de cada una de las entidades que integran la Federación.

La Controversia Constitucional, atendiendo a las causas que le dan origen, se constituye en un procedimiento jurisdiccional de regularidad constitucional, que interpone un agraviado legitimado, ante la que considera una invasión de su esfera competencial, en dos sentidos: (i) por la expedición de una norma que le hubiera correspondido (Ley, reglamento, acuerdo general, etc.) o bien, (ii) frente a la ejecución de algún acto que absorbe o invade sus atribuciones legalmente reconocidas.

La disposición en comento establece a la letra:

Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

I. De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral y a lo establecido en el artículo 46 de esta Constitución, se susciten entre:

a)...

b)...

c) El Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión; aquél y cualquiera de las Cámaras de éste o, en su caso, la Comisión Permanente, sean como órganos federales o del Distrito Federal;

d) a k)...

Siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales de los Estados o de los municipios impugnadas por la Federación, de los municipios impugnadas por los Estados, o en los casos a que se refieren los incisos c), h) y k) anteriores, y la resolución de la Suprema Corte de Justicia las declare inválidas, dicha resolución tendrá efectos generales cuando hubiera sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos.

...



La Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece a detalle las cuestiones procesales para desahogar las Controversias Constitucionales. Entre otras disposiciones, destacan las siguientes:

<i>Controversias Constitucionales (Ley Reglamentaria)</i>		
Concepto	Disposición	Fundamento (artículos)
Partes	Como actor, la entidad, poder u órgano que promueva la controversia; Como demandado, la entidad, poder u órgano que hubiere emitido y promulgado la norma general o pronunciado el acto que sea objeto de la controversia; Como tercero o terceros interesados, las entidades, poderes u órganos, que sin tener el carácter de actores o demandados, pudieran resultar afectados por la sentencia que llegare a dictarse, y El Procurador General de la República.	10
Suspensión	El ministro instructor, de oficio o a petición de parte, podrá conceder la suspensión del acto que motivare las controversias, hasta antes de que se dicte la sentencia definitiva. La suspensión no procede en que la controversia se hubiere planteado respecto de normas generales.	14
Plazo para interponer la Controversia	El plazo para la interposición de la demanda será: En caso de actos, de treinta días contados a partir del día siguiente al en que conforme a la ley del propio acto surta efectos la notificación de la resolución o acuerdo que se reclame. En caso de normas generales, de treinta días contados a partir del día siguiente a la fecha de su publicación, o del día siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación.	21



II.

JURISPRUDENCIA DE LOS TRIBUNALES, CORTES Y SALAS CONSTITUCIONALES

1. ¿Cuáles son los límites constitucionales generales definidos por la jurisprudencia constitucional respecto de la potestad legislativa del Parlamento?

Los límites que establece la jurisprudencia del Poder Judicial de la Federación se pueden dividir en materiales y formales. Dentro de los primeros, tenemos el principio de Supremacía Constitucional, en el caso del segundo, encontramos las formalidades necesarias durante el proceso legislativo. En ambos casos existen criterios jurisdiccionales al respecto.

424

Principio de Supremacía Constitucional

El **principio de Supremacía** establece el necesario apego y sujeción al texto constitucional y a los demás principios que lo ordenan. Cuando una legislación secundaria o un acto de autoridad son impugnados, el juez constitucional hace una interpretación que define los alcances de las disposiciones constitucionales y las contrasta con el ordenamiento atacado a fin de verificar su regularidad constitucional. El Poder Judicial se ha expresado del siguiente modo sobre el principio descrito:

«... deben nulificarse o dejar sin efectos las leyes o los actos que violenten lo dispuesto en la Constitución, pues los principios, valores y reglas que el propio ordenamiento consagra deben prevalecer con supremacía y en todo tiempo. Por tanto, si un precepto legal contraviene lo estipulado en la Constitución debe declararse su inconstitucionalidad en términos de los procedimientos respectivos, dando pauta así a la integración de la jurisprudencia, o bien, si se trata de un acto de autoridad



que se fundamente en una ley declarada inconstitucional, debe nulificarse u ordenarse que cesen sus efectos...»⁴

Derivado de este principio, en la misma tesis jurisprudencial se ha establecido que los alcances de la potestad legislativa se pueden verificar, recurriendo al **principio de interpretación conforme**.

«... los legisladores deben expedir las leyes ordinarias con apego al Máximo Ordenamiento que opera como limitante de la potestad legislativa, de manera que cuando una ley admita dos o más interpretaciones que sean diferentes y opuestas, debe recurrirse a la «interpretación conforme» a la Constitución Federal, que debe prevalecer como la interpretación válida, eficaz y funcional, es decir, de entre varias interpretaciones posibles siempre debe prevalecer la que mejor se ajuste a las exigencias constitucionales dado que es la normatividad de mayor jerarquía y que debe regir sobre todo el sistema normativo del país...»⁵

Formalidades en el proceso legislativo

425

De acuerdo con una tesis aislada aprobada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de México, dos principios deben ordenar la evaluación que se hace al momento de que el juez constitucional decida invalidar una norma en la que, a dicho del promovente, no se respetaron las formalidades del proceso legislativo. A saber, los **principios de economía procesal y de equidad en la deliberación parlamentaria**.

«Cuando en una acción de inconstitucionalidad se analicen los conceptos de invalidez relativos a violaciones a las formalidades del procedimiento legislativo, dicho estudio debe partir de la consideración de las premisas básicas en las que se

⁴ Registro n.º 177591; Novena Época; Tribunales Colegiados de Circuito; Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXII, Agosto de 2005; P. 1656; Tesis: I.4o. A. J/41; Jurisprudencia.

⁵ Ídem.



asienta la democracia liberal representativa como modelo de Estado... A partir de ahí, debe vigilarse el cumplimiento de dos principios en el ejercicio de la evaluación del potencial invalidatorio de dichas irregularidades procedimentales: el de economía procesal, que apunta a la necesidad de no reponer innecesariamente etapas procedimentales cuando ello no redundaría en un cambio sustancial de la voluntad parlamentaria expresada..., y el de equidad en la deliberación parlamentaria, que apunta, por el contrario, a la necesidad de no considerar automáticamente irrelevantes todas las infracciones procedimentales producidas en una tramitación parlamentaria que culmina con la aprobación de una norma mediante una votación que respeta las previsiones legales al respecto.»⁶

Por otra parte, de acuerdo con otra tesis aislada aprobada por el Pleno de la Suprema Corte, los estándares que debe seguir el procedimiento legislativo, adicional a los expresados en el artículo 72 constitucional, anteriormente descrito, son los siguientes:

«... 1) El procedimiento legislativo debe respetar el derecho a la participación de todas las fuerzas políticas con representación parlamentaria en condiciones de libertad e igualdad, es decir, resulta necesario que se respeten los cauces que permiten tanto a las mayorías como a las minorías parlamentarias expresar y defender su opinión en un contexto de deliberación pública, lo cual otorga relevancia a las reglas de integración y quórum en el seno de las Cámaras y a las que regulan el objeto y el desarrollo de los debates; 2) El procedimiento deliberativo debe culminar con la correcta aplicación de las reglas de votación establecidas; y, 3) Tanto la deliberación parlamentaria como las votaciones deben ser públicas. El cumplimiento de los criterios anteriores siempre debe evaluarse a la vista del procedimiento legislativo en su integridad, pues se busca determinar si la existencia de ciertas irregularidades procedimentales impacta o no en la calidad democrática de la decisión final...»⁷

⁶ Registro n.º 169493; Novena Época; Pleno; *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta* XXVII, Junio de 2008; P. 709; Tesis: P. XLIX/2008; Tesis Aislada.

⁷ Registro n.º 169437; Novena Época; Pleno; *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta* XXVII, Junio de 2008; P. 717; Tesis: P. L/2008; Tesis Aislada.



Como se desprende de la tesis transcrita, el proceso legislativo constituye una unidad. A mayor abundamiento, el Pleno de la Corte, determinó que:

«Los actos que integran el procedimiento legislativo constituyen una unidad indisoluble con la norma general emanada de ese procedimiento, de tal forma que no procede impugnar cada acto legislativo individualmente, ya que no puede quedar subsistente o insubsistente aisladamente, sino sólo a través del análisis conjunto de esos actos con motivo de la publicación de la norma...»⁸

Es necesario aclarar que, fuera de los límites expuestos anteriormente, la facultad o potestad legislativa tiene la presunción de ser plena, cuando se trata de normas generales expedidas por el Congreso de la Unión. Esta plenitud se expresa, a manera de ejemplo, en dos Jurisprudencias obligatorias dictadas por el Pleno de la Suprema Corte y por su Primera Sala, respectivamente, en ocasión de sendas impugnaciones que sobre la validez de una norma general, al haberse realizado reformas legislativas superiores a las planteadas originalmente en una iniciativa de reforma.

«... las Cámaras que integran el Congreso de la Unión tienen la facultad plena para realizar los actos que caracterizan su función principal, esto es, aprobar, rechazar, modificar o adicionar el proyecto de ley, independientemente del sentido en el que hubiese sido propuesta la iniciativa correspondiente, ya que basta que ésta se presente en términos de dicho artículo 71 para que se abra la discusión sobre la posibilidad de modificar, reformar o adicionar determinados textos legales, lo cual no vincula al Congreso de la Unión para limitar su debate a la materia como originalmente fue propuesta, o específica y únicamente para determinadas disposiciones que incluía, y poder realizar nuevas modificaciones al proyecto.»⁹

⁸ Registro n.º 181396; Novena Época; Pleno; *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta* XIX, Junio de 2004; P. 864; Tesis: P./J. 35/2004; Jurisprudencia.

⁹ Registro n.º 162318; Novena Época; Primera Sala; *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*; XXXIII, Abril de 2011; P. 228; Tesis: 1a./J. 32/2011; Jurisprudencia.



«... la potestad de legislar en materia federal se deposita en el Congreso de la Unión, quien determina los contenidos normativos que regirán la conducta de los gobernados, sin que al hacerlo deba subordinar su voluntad a las iniciativas que con arreglo al artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos le proponga el Presidente de la República... el ejercicio de la función legislativa entraña como condición sustancial la discusión de las iniciativas presentadas para decidir si merecen su aprobación o rechazo, sin limitar el ejercicio de esa atribución a los motivos o fines considerados por el autor de la iniciativa que haya excitado su pronunciamiento.»¹⁰

2. ¿Cuáles son los límites constitucionales generales definidos por la jurisprudencia constitucional respecto de la potestad normativa del Ejecutivo en el ámbito de las normas con rango de ley? ¿y respecto de las normas de rango reglamentario?

428

Límites constitucionales sobre la facultad legislativa extraordinaria del Ejecutivo

De acuerdo con una tesis aislada de la Primera Sala de la Suprema Corte, el proceso legislativo ordinario no es obligatorio para el presidente de la República en el caso de expedir normatividad con rango de Ley:

«el hecho de que el Ejecutivo Federal realice actos materialmente legislativos [vgr., en el ejercicio de las facultades legislativas extraordinarias detalladas líneas arriba] no significa que deba cumplir con el proceso de expedición de leyes previsto en los artículos 71 y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por ser dicho proceso exclusivo del Congreso de la Unión, en tanto que úni-

¹⁰ Registro n.º 162679; Novena Época; Segunda Sala; *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXXIII*, Febrero de 2011; P. 1259; Tesis: 2a./J. 31/2011; Jurisprudencia.



camente comprende facultades formalmente legislativas, sin que con ello se exceda en sus facultades constitucionales o sustituya actos propios del Poder Legislativo.»¹¹

El proceso de creación de normatividad general por parte del Ejecutivo, tampoco constriñe o limita las atribuciones legislativas que el Congreso de la Unión pudiera tener en la misma materia sobre la que legislara el Ejecutivo Federal, ni viceversa.

«... no se desprende exigencia alguna en el sentido de que la reforma, adición, modificación o derogación de una ley provenga del mismo órgano que la creó, ni que para ello deban observarse los mismos trámites que en el caso particular se hayan observado para su expedición, sino que aquéllas se realicen conforme al procedimiento que establece el propio ordenamiento fundamental para la creación de normas legales por parte de los órganos autorizados, según se actualicen los supuestos que aquélla prevé, se llega a la conclusión de que el mencionado precepto constitucional tampoco prohíbe que las leyes expedidas por el Congreso de la Unión puedan ser reformadas por el presidente de la República en uso de sus facultades extraordinarias..., en materia de comercio exterior.»¹²

La jurisprudencia del Poder Judicial aclara que el ejercicio de las facultades extraordinarias que el Legislativo pudiera dar al Ejecutivo no viola el principio de división de poderes.

«La expedición por el Presidente de la República, en uso de facultades extraordinarias otorgadas por el Congreso de la Unión,... no viola el principio de división de poderes,...»¹³

¹¹ Registro n.º 171190; Novena Época; Primera Sala; *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta* XXVI, Octubre de 2007; P. 188; Tesis: 1a. CCXIII/2007; Tesis Aislada.

¹² Registro n.º 185980; Primera Sala; *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta* XVI, Septiembre de 2002; P. 259; Tesis: 1a. LXVI/2002; Tesis Aislada.

¹³ Registro n.º 161045; Novena Época; Primera Sala; *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta* XXXIV, Septiembre de 2011; P. 1040; Tesis: 1a. CLXX/2011; Tesis Aislada.



Una comprensión interesante de los principios constitucionales de fundamentación y motivación, en el ejercicio de la facultad legislativa extraordinaria a favor del Presidente de la República, fue expresada por la Primera Sala de la Suprema Corte. En dicha jurisprudencia se puede ver que el Alto Tribunal no exime de los requisitos de fundamentación y motivación de los actos de las autoridades, en este caso del Ejecutivo en ocasión de la normatividad general expedida, sino que dichos principios se encuentran satisfechos en el propio ejercicio de una atribución de la autoridad. La tesis comentada establece:

«El Congreso de la Unión o el presidente de la República, en el ejercicio de la función que a cada uno compete en el proceso de formación de las leyes y, específicamente, este último al emitir un decreto en términos del artículo 131, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no están obligados a explicar los fundamentos o motivos por los cuales las expiden y promulgan, en virtud de que esa función sólo requiere que la autoridad correspondiente esté constitucionalmente facultada para ello;... tratándose de actos legislativos, dichas garantías se satisfacen cuando la autoridad que expide la ley actúa dentro de los límites de las atribuciones constitucionalmente conferidas (fundamentación) y cuando las leyes que emite se refieran a relaciones sociales que reclaman ser jurídicamente reguladas (motivación).»¹⁴

Por otra parte, los **límites de la Facultad Reglamentaria del Ejecutivo** son dos principios que se desprenden del de Legalidad. De acuerdo con Jurisprudencia obligatoria dictada por la Primera Sala de la Suprema Corte:

«... la facultad reglamentaria se rige por dos principios: el de reserva de ley y el de subordinación jerárquica a la misma. El principio de reserva de ley que encuentra su justificación en la necesidad de preservar los bienes jurídicos de mayor valía de los gobernados (tradicionalmente libertad personal y propiedad), prohíbe que en el reglamento se aborden materias reservadas en exclusiva a las leyes del Congreso, como son las relativas a la definición de los tipos penales, las causas de expropiación

¹⁴ Registro n.º 172518; Novena Época; Primera Sala; *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta* XXV, Mayo de 2007; P. 361; Tesis: 1a./J. 41/2007; Jurisprudencia.



y la determinación de los elementos de los tributos, mientras que el principio de subordinación jerárquica, exige que el reglamento esté precedido por una ley cuyas disposiciones desarrolle, complemente o pormenore y en las que encuentre su justificación y medida.»¹⁵

3. ¿Cuáles son los límites constitucionales definidos por la jurisprudencia constitucional respecto de la potestad presupuestaria?

Un principio de explorado derecho en materia presupuestaria, es el que se refiere a la **anualidad de las disposiciones de ingresos y egresos de recursos públicos**. En efecto, de acuerdo con una Jurisprudencia obligatoria del Pleno de la Suprema Corte:

«... se advierte que en relación con la Ley de Ingresos y con el Presupuesto de Egresos de la Federación rige el principio de anualidad, consistente en establecer los ingresos que puede recaudar la Federación durante un ejercicio fiscal, así como la forma en que aquéllos han de aplicarse, con el fin de llevar un adecuado control, evaluación y vigilancia del ejercicio del gasto público, lo cual se patentiza con el hecho de que el Ejecutivo Federal tiene la obligación de enviar al Congreso de la Unión la iniciativa de Ley de Ingresos y el proyecto de egresos de la Federación, en la cual se deberán contemplar las contribuciones a cobrar en el año siguiente, para cubrir el presupuesto de egresos, aunado a que en la propia Ley de Ingresos se establece que su vigencia será de un año, así como la de todas las disposiciones referentes a su distribución y gasto...»¹⁶

Las particularidades que rigen en la elaboración de la Ley de Ingresos se detallan en una Jurisprudencia obligatoria del Pleno de la Suprema Corte, a través de la que señala, punto por punto, el régimen especial en la creación

¹⁵ Registro n.º 171459; Novena Época; Primera Sala; *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta* XXVI, Septiembre de 2007; P. 122; Tesis: 1a./J. 122/2007; Jurisprudencia.

¹⁶ ¹¹⁶Registro n.º 182049; Novena Época; Pleno; *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta* XIX, Marzo de 2004; P. 957; Tesis: P/J. 9/2004; Jurisprudencia.



normativa en cuanto a (i) las normas procedimentales particulares; (ii) el contenido normativo específico y (iii) su temporalidad.

«De la interpretación sistemática de los artículos 71, 72 y 74, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se advierte que el Poder Reformador previó un régimen especial respecto de la expedición de las Leyes de Ingresos de la Federación, el cual está conformado por: A) Normas procedimentales particulares que se traducen en: a) La iniciativa correspondiente sólo puede ser presentada por el Ejecutivo Federal, mientras que en la generalidad de las leyes puede hacerlo cualquier persona con facultades para ello; b) La presentación de la mencionada iniciativa debe ser el 15 de noviembre o el 15 de diciembre de cada año, aun cuando exista la posibilidad de ampliación de ese plazo, en tanto que en la generalidad de las leyes la presentación de sus iniciativas puede ser en cualquier momento, incluso durante los recesos del Congreso de la Unión; c) Necesariamente debe ser Cámara de Origen la de Diputados, mientras que en otro tipo de leyes el procedimiento legislativo puede iniciar indistintamente en cualquiera de las Cámaras del Congreso de la Unión; d) El análisis y discusión de la Ley de Ingresos debe ser conjuntamente con el diverso acto del legislativo consistente en el presupuesto de egresos, mientras que cuando se trata de cualquier otra norma, su análisis conjunto o relacionado con otras disposiciones es una cuestión de conveniencia, pero no necesaria. B) Contenido normativo específico, que debe ser: a) Tributarista, esto es, que legisle sobre las contribuciones que deba recaudar el erario federal y b) Proporcional y correlativo a lo previsto en el presupuesto de egresos, mientras que, por regla general, el contenido de los demás ordenamientos no está taxativamente limitado; y C) Ámbito temporal de vigencia que, por regla general y a diferencia de otros ordenamientos, es anual, sin perjuicio de que puedan existir en dicha ley disposiciones exentas de esa anualidad..., si la propia Constitución Federal impone un marco jurídico específico para el contenido y proceso de creación de la Ley de Ingresos de la Federación, se concluye que si aquél es alterado por el legislador y se incluyen en dicho ordenamiento preceptos ajenos a su naturaleza, son inconstitucionales.»¹⁷

¹⁷ Registro n.º 182605; Novena Época; Pleno; *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XVIII*, Diciembre de 2003; P. 533; Tesis: P/J. 80/2003; Jurisprudencia.



4. Principales cuestiones planteadas en relación con el control parlamentario del Poder Ejecutivo. Detalle si existe jurisprudencia constitucional (y cuál es su contenido básico) respecto de los mecanismos de control parlamentario en sentido estricto (*ad. ex. mociones de censura, votos de confianza, investidura parlamentaria, etc.*) y en sentido amplio (*ad. ex. preguntas, interpellaciones, comisiones de investigación, etc...*)

Como se explicó en la sección anterior, el ordenamiento jurídico mexicano no cuenta con los controles propios de un sistema parlamentario. Sin embargo, en la evolución de su construcción constitucional, ha ido adoptando diversas figuras análogas a los mecanismos de control parlamentarios en sentido amplio. Entre estos controles, encontramos la presentación de informes sobre la gestión de la Administración Pública, la posibilidad de hacer preguntas e interpellaciones relacionadas con dicho informe y, en su caso, la facultad que tienen las Cámaras del Congreso de la Unión para llamar a comparecer a algún funcionario público ante sus comisiones.

Ahora bien, dado lo reciente de las reformas a los artículos 69 y 93 constitucionales, y al hecho de que la producción jurisprudencial se encuentra asociada con el grado de impugnación de normas y actos de las autoridades y funcionarios, únicamente cabe mencionar una muy importante y reciente Jurisprudencia obligatoria derivada de una invasión de competencias impugnada por el Ejecutivo Federal por una norma del Congreso que obligaba, a una autoridad distinta a las establecidas en la Constitución Federal, a presentar informes y comparecer ante el Legislativo, a pesar de tratarse de un órgano desconcentrado de la Administración Pública. La Jurisprudencia en comento, establece:

«El Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que para hacer vigente el principio de división de poderes previsto en el artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como



lograr el necesario equilibrio entre ellos y su autonomía funcional, es indispensable que la obligación de rendir informes de uno a otro poder deba estar consignada en la propia Constitución Federal, ya sea de manera explícita o implícita. En ese tenor, se concluye que el artículo 28, fracción III, de la Ley Federal de Competencia Económica, al establecer que el presidente de la Comisión Federal de Competencia deberá presentar al Congreso de la Unión un informe anual sobre el desempeño del mencionado órgano, transgrede el aludido principio constitucional, pues obliga a un órgano desconcentrado de la Administración Pública Federal, que se encuentra subordinado jerárquicamente al titular del Poder Ejecutivo Federal, como lo es la indicada Comisión, a rendir un informe sobre su desempeño a un poder ajeno al que pertenece. Además, al formar parte la Comisión Federal de Competencia de la Administración Pública Federal, en todo caso la obligación de informar al Poder Legislativo sobre su desempeño, corresponde al Presidente de la República, a través del informe expresamente consignado en el artículo 69 de la Ley Fundamental, lo que resulta congruente con el referido principio de división de poderes, ya que la señalada Comisión es un órgano que auxilia al Ejecutivo Federal en el ejercicio de sus funciones y al cual está subordinado, de ahí que sea a él a quien tenga que rendir, no sólo el informe a que alude el referido artículo 28, fracción III, sino todos aquellos que el titular del Poder Ejecutivo le requiera.»¹⁸

5. ¿Existen límites a la reelección del Poder Ejecutivo? ¿Se han planteado problemas constitucionales al respecto? Resuma, en su caso, la solución constitucional dada.

En el Derecho Mexicano, y desde la expedición de la Carta Magna en 1917, está prohibida la reelección del Titular del Ejecutivo. De acuerdo con el artículo 83 constitucional, el ciudadano que haya desempeñado el cargo de Presidente de la República, electo popularmente, o con el carácter de interino, provisional o sustituto, en ningún caso y por ningún motivo podrá volver a desempeñar ese puesto.

¹⁸ Registro n.º 170834; Novena Época; Pleno; *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta* XXVI, Diciembre de 2007; Página: 967; Tesis: P/J. 116/2007; Jurisprudencia.



En consecuencia, no se han planteado problemas constitucionales sobre la reelección del Presidente de la República. Si acaso, han existido juicios constitucionales sobre reelección, tratándose de legisladores (federales y locales) y de titulares de los otrora denominados Departamentos Administrativos. Todos ellos a través de la vía del Juicio de Amparo.

6. ¿Existen potestades de veto del Ejecutivo respecto de actuaciones del Legislativo? ¿Existe jurisprudencia constitucional respecto de estas potestades? Resuma, en su caso, la solución constitucional dada.

Como se expuso anteriormente, si existen potestades de veto del Ejecutivo, denominadas «observaciones» en el texto constitucional. El fundamento de esta facultad se encuentra en el artículo 72 constitucional, que en su apartado A establece que «aprobado un proyecto en la Cámara de su origen, pasará para su discusión a la otra. Si ésta lo aprobare, se remitirá al Ejecutivo, quien, si no tuviere observaciones que hacer, lo publicará inmediatamente».

Como se explicó también, recientemente se publicó una reforma que busca eliminar la omisión o dilación del Ejecutivo en la publicación de la normatividad aprobada por el Legislativo. Por ello, ha restringido el término del Presidente de la República para hacer observaciones a leyes y decretos de reforma. El apartado B del artículo 72 establece:

«Se reputará aprobado por el Poder Ejecutivo todo proyecto no devuelto con observaciones a la Cámara de su origen dentro de los treinta días naturales siguientes a su recepción; vencido este plazo el Ejecutivo dispondrá de diez días naturales para promulgar y publicar la ley o decreto. Transcurrido este segundo plazo, la ley o decreto será considerado promulgado y el Presidente de la Cámara de origen ordenará dentro de los diez días naturales siguientes su publicación en el Diario Oficial de la Federación, sin que se requiera refrendo. Los plazos a que se refiere esta



fracción no se interrumpirán si el Congreso cierra o suspende sus sesiones, en cuyo caso la devolución deberá hacerse a la Comisión Permanente.»

Entre los conflictos constitucionales de los que ha conocido el Poder Judicial, relacionados con la atribución de observación del Ejecutivo, se desprende una interesante tesis aislada que señala los alcances del veto:

«El derecho de veto consiste en la facultad conferida al titular del Poder Ejecutivo para realizar libremente observaciones a cualquier proyecto de ley o decreto emitido por el Legislativo, con la única limitante de que lo haga dentro de los primeros diez días contados a partir de que recibió el documento respectivo y, en su caso, en razón de la materia con que éste se vincule, pero sin que se advierta alguna disposición constitucional que limite el ejercicio de este derecho en cuanto a su contenido; de ahí que se presuponga la libertad que el Constituyente Permanente le ha conferido al Ejecutivo para ejercerlo, derivado de su carácter eminentemente político. En ese sentido, se concluye que el titular del Poder Ejecutivo puede realizar libremente sus observaciones a cualquier proyecto de ley o decreto, en virtud de que la interpretación efectuada en el escrito que las contiene no puede reputarse jurídica, sino política, ya que no se sustenta necesariamente en motivos de derecho, sino de oportunidad, referidos a intereses económicos, sociales, políticos, etcétera, es decir, bajo argumentos y razones políticas, y no sujetas a un método jurídico, pues sólo así el derecho de veto representa un mecanismo de control político de poderes cuyo objeto es mantener el equilibrio entre ellos, al presuponer una limitación del poder por el poder mismo, representando su ejercicio el principal contrapeso que posee el Poder Ejecutivo para frenar el exceso en el ejercicio de las funciones del Legislativo.»¹⁹

¹⁹ Registro n.º 167267; Novena Época; Primera Sala; *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta* XXIX, Mayo de 2009; P. 851; Tesis: 1a. LXXXVII/2009; Tesis Aislada



I.

EL SISTEMA DE RELACIONES ENTRE LEGISLATIVO Y EJECUTIVO

1. Describa brevemente el sistema de relaciones (control parlamentario, responsabilidad política, orientación política, intervención conjunta en materia legislativa, etc.) entre los Poderes Legislativo y Ejecutivo diseñado en la Constitución.

De conformidad con el artículo 7 Cn, «Nicaragua es una República democrática, participativa y representativa. Son órganos de gobierno: el Poder Legislativo, el Poder Ejecutivo, el Poder Judicial y el Poder Electoral». En consonancia con este precepto constitucional, el 129 Cn, expresa que «Los Poderes Legislativo, Ejecutivo, Judicial y Electoral son independientes entre sí y se coordinan armónicamente, subordinados únicamente a los intereses supremos de la nación y a lo establecido en la presente Constitución».

Asimismo, el constituyente estableció el Principio de Legalidad en el art. 183 Cn, que dice: «Ningún poder del Estado, organismo de gobierno o funcionario tendrá otra autoridad, facultad o jurisdicción que las que le confiere la Constitución Política y las leyes de la República». Contenido que de alguna manera se repite también en el art. 130 Cn, que en su parte conducente establece que: «La nación nicaragüense se constituye en un Estado Social de Derecho. Ningún cargo concede, a quien lo ejerce, más funciones que las que le confieren la Constitución y las leyes»; finalmente el art. 160 que a la letra dice: «La administración de la justicia garantiza el principio de la legalidad; protege y tutela los derechos humanos mediante la aplicación de la ley en los asuntos o procesos de su competencia.»



Y todo este andamiaje jurídico se encuentra entrelazado con el 138 Cn, y se manifiesta como un sistema de freno y contrapeso también por disposición del Constituyente cuando al establecer las atribuciones de la Asamblea Nacional, expresa: «Son atribuciones de la Asamblea Nacional: inciso 4) Solicitar informes a los Ministros y Viceministros de Estado, Procurador y Subprocurador General de Justicia, Presidentes o Directores de entes autónomos y gubernamentales quienes tendrán la obligación ineludible de rendirlos. También podrá requerir su comparecencia personal e interpelación. La comparecencia será obligatoria, bajo los mismos apremios que se observan en el procedimiento judicial. La no comparecencia injustificada será causal de destitución. Si considera que ha lugar a formación de causa, esta decisión acarreará la pérdida de la inmunidad, en los casos en que el funcionario aludido gozare de ella. Si la Asamblea Nacional considera al funcionario no apto para el ejercicio del cargo, con votación calificada del sesenta por ciento de los Diputados lo destituirá, y pondrá en conocimiento al Presidente de la República para que dentro del plazo de tres días haga efectiva esta decisión».

Asimismo en el inciso 6) le otorga la atribución de «Conocer, discutir y aprobar el Proyecto de Ley Anual de Presupuesto General de la República, y ser informada periódicamente de su ejercicio conforme al procedimiento establecido en la Constitución y en la ley».

Otro mecanismo de control se encuentra establecido en los incisos 7, 8 y 9) cuando comparte con el Poder Ejecutivo la atribución de los nombramientos de funcionarios de otros Poderes del Estado: «7) Elegir a los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, de listas separadas propuestas para cada cargo por el Presidente de la República y por diputados de la Asamblea Nacional, en consulta con las asociaciones civiles pertinentes. El plazo para presentar las listas será de quince días contados a partir de la convocatoria de la Asamblea Nacional para su elección. Si no hubiere listas presentadas por el Presidente de la República, bastarán las propuestas por los diputados de la Asamblea Nacional. Se elegirá a cada magistrado con el voto favorable de por lo menos el sesenta



por ciento de los diputados de la Asamblea Nacional...» «8) Elegir a los Magistrados, Propietarios y Suplentes del Consejo Supremo Electoral de listas separadas, propuestas para cada cargo por el Presidente de la República y por los Diputados de la Asamblea Nacional, en consulta con las asociaciones civiles pertinentes...» «9) Elegir con el sesenta por ciento de los votos del total de los Diputados de la Asamblea Nacional, de listas separadas propuestas para cada cargo por el Presidente de la República y por los Diputados en consulta con las asociaciones civiles pertinentes: a) al Superintendente y Vicesuperintendente General de Bancos y Otras Instituciones Financieras; b) al Fiscal General de la República, quien estará a cargo del Ministerio Público y al Fiscal General Adjunto de la República, quienes deberán tener las mismas calidades que se requieren para ser Magistrados de la Corte Suprema de Justicia; c) a los miembros del Consejo Superior de la Contraloría General de la República; d) al Procurador y Sub Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos; e) al Superintendente y a los Intendentes de Servicios Públicos; f) al Director y Subdirector del Instituto de la Propiedad Reformada Urbana y Rural».

Como se observa, tanto el Poder Ejecutivo como el Poder Legislativo presentan al Pleno de la Asamblea, ternas para la elección de estos funcionarios. También conocen de las renunciaciones y destituciones de estos funcionarios:

El Presidente de la República debe rendir Informe Anual ante la Asamblea Nacional. El Poder Ejecutivo decide y elabora las políticas, y planes de desarrollo económico y social del país, pero también es atribución de la Asamblea Nacional el conocer y hacer recomendaciones sobre éstas políticas, y así lo expresa el inciso 21) de este mismo art. 138 Cn.

Del mismo modo el Ejecutivo dirige la política exterior, pero los tratados tienen que pasar el Legislativo para su aprobación ó rechazo (inc. 12).

En el inciso 18) «Crear comisiones permanentes, especiales y de investigación».



2. ¿Cuáles son los principales mecanismos de control del poder legislativo sobre el poder ejecutivo? ¿Cuáles de esos mecanismos implican la demanda de responsabilidad política? Describa brevemente cada uno de ellos especificando las referencias normativas (constitucionales o legislativas) que detallan su regulación.

La Asamblea Nacional dentro de sus atribuciones, también conoce de las Faltas del Presidente y del Vicepresidente, así como del Permiso de Salida del país. El artículo 149 Cn, establece: «El Presidente de la República podrá salir del país en ejercicio de su cargo, por un período menor de quince días sin ninguna autorización. Para un período mayor de quince días y menor de treinta días requerirá previa autorización de la Asamblea Nacional. En este último caso corresponderá al Vicepresidente de la República el ejercicio de la función de gobierno de la Presidencia.

440

También podrá salir del país el Presidente de la República por un tiempo no mayor de tres meses con permiso de la Asamblea Nacional, siempre que deposite el ejercicio de la Presidencia en el Vicepresidente; pero si la ausencia pasare de tres meses, cualquiera que fuera la causa, perderá el cargo por ese solo hecho, salvo que la Asamblea Nacional considere el caso de fuerza mayor y prorrogue el permiso por un tiempo prudencial.

La salida del país del Presidente de la República sin autorización de la Asamblea Nacional, por un período en que esta autorización fuera necesaria o por un período mayor que el autorizado, se entenderá como abandono de su cargo. En caso de falta temporal del Presidente de la República, el Vicepresidente no podrá salir sin previa autorización de la Asamblea Nacional. Su salida sin dicha autorización se entenderá como abandono del cargo.

Si el Vicepresidente de la República estuviera ausente del país y el Presidente de la República también tuviera que salir del territorio nacional en



ejercicio de su cargo, las funciones administrativas las asumirá el ministro correspondiente, según el orden de precedencia legal.

En ningún caso podrá salir del país el Presidente de la República que tuviere causa criminal pendiente que mereciere pena más que correccional.

Son faltas temporales del Presidente de la República:

1. Las ausencias temporales del territorio nacional por más de quince días.
2. La imposibilidad o incapacidad temporal manifiesta para ejercer el cargo, declarada por la Asamblea Nacional y aprobada por los dos tercios de los diputados.

Además de las establecidas en el presente artículo, son faltas definitivas del Presidente y Vicepresidente de la República:

- a. La muerte;
- b. la renuncia, cuando le sea aceptada por la Asamblea Nacional;
- c. la incapacidad total permanente declarada por la Asamblea Nacional, aprobada por los dos tercios de los diputados.

En caso de falta temporal del Presidente de la República asumirá sus funciones el Vicepresidente.

En caso de imposibilidad o incapacidad temporal y simultánea del Presidente y el Vicepresidente, ejercerá interinamente la Presidencia de la República el Presidente de la Asamblea Nacional. Mientras ejerza interinamente



la presidencia de la República, será sustituido en su cargo por el Primer Vicepresidente de la Asamblea Nacional.

Por falta definitiva del Presidente de la República asumirá el cargo por el resto del período el Vicepresidente, y la Asamblea Nacional deberá elegir un nuevo Vicepresidente.

En caso de falta definitiva del Vicepresidente de la República, la Asamblea Nacional nombrará a quien deba sustituirlo en el cargo.

Si faltaren definitivamente el Presidente y el Vicepresidente de la República, asumirá las funciones del primero, el Presidente de la Asamblea Nacional o quien haga sus veces. La Asamblea Nacional deberá nombrar a quienes deban sustituirlos dentro de las primeras setenta y dos horas de haberse producido las vacantes. Los así nombrados ejercerán sus funciones por el resto del período.

En todos los casos mencionados, la Asamblea Nacional elegirá a los sustitutos de entre sus miembros.»

3. ¿Cuáles son los mecanismos de control del Poder Ejecutivo respecto del Poder Legislativo? Describa brevemente cada uno de ellos especificando las referencias normativas (constitucionales o legislativas) que detallan su regulación.

En materia de publicación de las leyes existe un mecanismo de candado y contra candado, se le llama así porque no es una facultad absoluta del Presidente, ya que una vez transcurrido un plazo de quince días, la Asamblea Nacional puede mandar a publicar, si él no lo hace. La prueba de ello es el 142 Cn, que íntegra y literalmente dice: Art. 142. [Veto] «El Presidente de la República podrá vetar total o parcialmente un proyecto de ley dentro de los quince días siguientes a aquél en que lo haya recibido. Si no ejerciere esta



facultad ni sancionara, promulgara y publicara el proyecto, el Presidente de la Asamblea Nacional mandará a publicar la ley en cualquier medio de difusión nacional escrito. El Presidente de la República, en el caso del veto parcial, podrá introducir modificaciones o supresiones al articulado de la ley».

Art. 143. [Procedimiento del veto]. «Un proyecto de ley vetado total o parcialmente por el Presidente de la República deberá regresar a la Asamblea Nacional con expresión de los motivos del veto.

La Asamblea Nacional podrá rechazar el veto total con un número de votos que exceda la mitad del total de diputados, en cuyo caso el Presidente de la Asamblea Nacional mandará a publicar la ley.

Cuando el veto sea parcial, éste deberá contener expresión de motivos de cada uno de los artículos vetados. La Comisión correspondiente deberá dictaminar sobre cada uno de los artículos vetados. La Asamblea Nacional, con un número de votos que exceda la mitad de sus miembros podrá rechazar el veto de cada artículo, en cuyo caso el Presidente de la Asamblea Nacional mandará a publicar la ley.»

4. **¿Cuáles son los mecanismos de resolución de los conflictos entre ambos poderes? ¿Existen mecanismos jurisdiccionales más allá de los mecanismos políticos? Realice una breve descripción de los mecanismos procesales de control por la jurisdicción constitucional de la actuación de los poderes legislativo y ejecutivo y de resolución de los conflictos entre ambos. ¿Existen mecanismos de resolución de conflictos que no se residencien en sede constitucional? En caso afirmativo detállelos.**

La Constitución establece el Recurso por Inconstitucionalidad de la ley, tanto desde el punto de vista abstracto artículo 187 Cn: «Se establece el Recurso por Inconstitucionalidad contra toda ley, decreto o reglamento que



se oponga a lo prescrito por la Constitución Política, el cual podrá ser interpuesto por cualquier ciudadano». Como desde el punto de vista concreto, el artículo 22 de la Ley de Amparo, expresa: «La parte recurrente de un Recurso de Casación o de Amparo podrá alegar la Inconstitucionalidad de la ley, decreto ley, decreto o reglamento que se le haya aplicado. Si resultare ser cierta la inconstitucionalidad alegada, la Corte Suprema de Justicia, además de casar la sentencia o de amparar al recurrente, declarará la inconstitucionalidad de la ley, decreto ley, decreto o reglamento aplicado, de conformidad con el artículo 20 de la presente ley».

Por otra parte, dentro de las facultades de los Jueces, de conformidad con la Ley Orgánica del Poder Judicial, está contemplado que éstos pueden plantear la cuestión de inconstitucionalidad de cualquier ley, decreto ley, decreto o reglamento, norma general que mediata o inmediatamente pueda incidir en la sentencia del caso que se encuentra bajo su conocimiento. El artículo 5 de la Ley Orgánica establece: «Control Constitucional en caso concreto. Cuando en un caso sometido para su conocimiento, la Autoridad Judicial considere en su sentencia que una norma, de cuya validez depende el fallo, es contraria a la Constitución Política, debe declarar su inaplicabilidad para el caso concreto. En caso que una de las partes, haya alegado la inconstitucionalidad de una norma, la autoridad judicial deberá pronunciarse necesariamente sobre el punto, acogiendo o rechazando la pretensión. Cuando no hubiere casación y por sentencia firme hubiese sido resuelto un asunto con declaración expresa de inconstitucionalidad de alguna ley, decreto o reglamento, la Autoridad Judicial en su caso, deberá remitir su resolución a la Corte Suprema de Justicia. Si la Corte Suprema de Justicia ratifica esa resolución de inconstitucionalidad de la ley, decreto o reglamento, procederá a declarar su inaplicabilidad para todos los casos similares, de conformidad con la Ley de Amparo.»

Sí existen mecanismos jurisdiccionales más allá de los mecanismos políticos, el Recurso de Conflicto de Competencia y Constitucionalidad entre los Poderes del Estado, de conformidad con los artículos 163 párrafo segundo, 164



Cn inciso 12, Artículos 5 y 80 al 84 de la Ley de Amparo. El art. 5 expresa: «Los representantes de los Poderes del Estado promoverán el Conflicto de Competencia o de Inconstitucionalidad, cuando consideren que una ley, decreto, reglamento, acto, resolución o disposición de otro Poder invade sus competencias privativas constitucionales. En el Poder Ejecutivo, la decisión corresponde al Presidente de la República; en el caso del Poder Legislativo corresponde esta decisión a la Junta Directiva; en el caso del Poder Judicial corresponde a la Corte Plena y en el caso del Poder Electoral, corresponde al Consejo Supremo Electoral. Si el Presidente correspondiente de estos tres últimos Poderes, no procede como corresponde en un plazo perentorio de cinco días, lo podrá hacer cualquier otro miembro de la Junta Directiva de la Asamblea Nacional y los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo Supremo Electoral.»

La Ley de Amparo, expresa en su TÍTULO V «De los Conflictos de Competencia y Constitucionalidad entre los Poderes del Estado»:

Art. 80. Corresponde al Pleno de la Corte Suprema de Justicia conocer y resolver los conflictos positivos o negativos de competencia o atribuciones constitucionales entre los Poderes del Estado.

Cuando el Poder Judicial sea parte del conflicto de competencia estarán inhibidos de conocer y resolver todos los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia que la integran y deberán incorporarse a los conjuces para que estos conozcan y resuelvan.

En lo que concierne a la existencia de mecanismos de resolución de conflictos que no se residencien en sede constitucional, *Sí existe una mediación previa*, y así lo contempla la Ley de Amparo en el segundo párrafo del artículo 81.

Art. 81. El titular del Poder Ejecutivo, los representantes de los poderes del Estado o en su defecto cualquier otro directivo o miembro del Órgano Superior del Poder de que se trate, dirigirá al titular del otro un escrito



exponiendo circunstanciadamente las razones constitucionales por las que considera que existe el conflicto en cuestión, pidiéndole se pronuncie al respecto.

En el proceso de formación de la Ley, cualquiera de los otros Poderes del Estado que se considere eventualmente afectado, tiene el derecho de concurrir a la Asamblea Nacional, para exponer sus consideraciones. La Asamblea Nacional en el proceso de consulta, tiene la obligación de oír las razones del o los representantes del Poder presuntamente afectado y analizar el posible roce de competencias.

II.

JURISPRUDENCIA DE LOS TRIBUNALES, CORTES Y SALAS CONSTITUCIONALES

446

1. ¿Cuáles son los límites constitucionales generales definidos por la jurisprudencia constitucional respecto de la potestad legislativa del Parlamento?

Respeto al Principio de Constitucionalidad y de Legalidad.

Por lo que hace al Principio de Constitucionalidad, de manera general ninguna ley secundaria puede contrariar lo establecido en la Constitución Política de la República. El control de constitucionalidad establecido por el constituyente de 1987 establece la posibilidad de expulsar del ordenamiento jurídico cualquier norma que contrarie la Constitución. Art. 182 Cn. «*La Constitución Política es la carta fundamental de la República; las demás leyes están subordinadas a ella. No tendrán valor alguno las leyes, tratados, órdenes o disposiciones que se le opongan o alteren sus disposiciones.*»

Para la implementación de este principio o para su viabilidad, se establece el Recurso por Inconstitucionalidad, art. 187 y en el art. 188 el Recurso de



Amparo que es genérico en nuestro caso, que cabe contra cualquier acto, acción, omisión, disposición, de cualquier Poder del Estado.

En este sentido, los artículos 1, 2 y 3 de la Ley de Amparo, que constituyen el vehículo para ejercer la acción, así lo disponen:

«Artículo 1. La presente Ley, con rango constitucional, tiene como objeto el mantener y restablecer la supremacía constitucional según lo dispuesto en los artículos 182, 183, 187 y 196 de la Constitución Política de la República de Nicaragua, regulando los recursos por Inconstitucionalidad, de Amparo y de Exhibición Personal y la solución de los Conflictos de Competencia y Constitucionalidad entre los Poderes del Estado, conforme a lo dispuesto en los artículos 163, párrafo segundo, 164, inciso 12, 187, 188, 189 y 190 de la Constitución Política.»

En cuanto al Principio de Legalidad, el legislador al igual que cualquier otro Poder del Estado están sometidos a él, en su funcionamiento. La Ley Orgánica del Poder Legislativo, su Reglamento, deben ser respetados por la Asamblea Nacional en todo momento, ya sea que se trate de actos legislativos o administrativos. En nuestra Constitución se incorporó en los arts. 130, 160, 183 Cn, el Principio de Legalidad. Antes citados.

Jurisprudencia

La Sala de lo Constitucional, mediante sentencia n.º 59 del 7 de mayo del 2004, conoció de un Recurso de Amparo interpuesto por Magistrados de los Tribunales de Apelaciones y Jueces a nivel nacional (Poder Judicial) en contra de las actuaciones arbitrarias e inconstitucionales de los Diputados de la Asamblea Nacional, NOEL PEREIRA MAJANO, LUIS BENAVIDES ROMERO, DELIA ARELLANO SANDOVAL, Y NOÉ CAMPOS CARCHACHE, por haber suscrito Dictamen de Minoría de la Ley de Carrera Judicial, que lesiona principios que nuestra actual Constitución Política garantiza, como la igualdad ante la ley, la no discriminación, la irretroactividad de la ley, el sistema republicano, la libertad de conciencia, la supremacía constitucional, la subordinación de los Poderes del Estado a la Constitución. Final-



mente, consideran que con la elaboración del dictamen se han violado las siguientes garantías constitucionales, Pluralismo Político (artículo 5 segundo párrafo Cn); el Sistema Republicano (artículo 7 Cn); Derecho a la Honra y Reputación (artículo 26 inciso 3 Cn); Igualdad ante la ley (artículo 27 Cn); Derecho a la libertad de conciencia (artículo 29 Cn); Principio de Legalidad (artículo 32 Cn); Irretroactividad de la Ley (artículo 38 Cn); Derecho al Trabajo (artículo 80 Cn); Derecho a la Participación y Representación (artículo 81 Cn); Derecho a la no discriminación (artículo 82 inciso 1 Cn.); Derecho a la Estabilidad Laboral (artículo 82 inciso 6 Cn); Derecho al Libre Ejercicio Profesional (artículo 86 Cn); Requisito para ser Magistrado (artículo 161 inciso 6 Cn); Supremacía Constitucional (artículo 182 Cn); y Subordinación a la Constitución (artículo 183 Cn).

Era necesario en ese momento dictar una ley que regulara el ingreso, deberes, derechos, ascensos, y permanencia de los miembros que comprende la Carrera Judicial; sin embargo dicha Ley de Carrera Judicial debía dictarse, sin alterar o modificar lo ya regulado en la Ley Orgánica del Poder Judicial, por ser ésta una Ley Especial con características propias, pero sobre todo respetando la Supremacía Constitucional. En este caso los señores Magistrados y Jueces ya gozaban de un Derecho Adquirido y no de una mera facultad o expectativas, por cuanto al momento de ingresar a ejercer la judicatura se regían conforme la Ley n.º 260, Ley Orgánica del Poder Judicial, publicada en La Gaceta, Diario Oficial, n.º 137 del 23 de julio de 1998 vigente a partir del 22 de diciembre de 1998, que en su artículo 146 dispone que los jueces pertenecen a la Carrera Judicial, y en su artículo 221 que: «Los Funcionarios Judiciales que en virtud de la presente Ley han sido definidos como funcionarios de carrera judicial, que tengan más de tres años de antigüedad en el Poder Judicial al momento de la entrada en vigencia de la Ley de Carrera Judicial, se consideran, por imperio de esta Ley y siempre que satisfagan los requisitos establecidos para el cargo que ocupan, incorporados en el Régimen de Carrera Judicial, en la categoría y grado que corresponda, reconociéndoseles su antigüedad en el Poder Judicial. Asimismo, serán considerados como tales,



aquellos que actualmente ejerzan cargos transitorios por excedencia en otros Poderes del Estado en función de su carrera, excepto los que hubiesen sido procesados y condenados por medio de Sentencia Judicial firme»;

La Sala de lo Constitucional consideró que conforme el **Principio Constitucional de Interdicción de la Arbitrariedad** que rige a todos los Poderes del Estado; estrechamente relacionado muy especialmente con los de legalidad y de seguridad jurídica, como su propio enunciado lo indica, consagra la proscripción de toda actuación carente de justificación o arbitrariedad de los Poderes Públicos. Que todo procedimiento debe respetar en principio las Garantías al Debido Proceso establecidas en la Constitución Política, por cuanto las autoridades en primer término deben aplicarla sobre cualquier ordenamiento, respetando la legalidad constitucional que al violarse el Principio de Irretroactividad de la ley, la garantía del Debido Proceso y el Principio de Igualdad, se ha violado de manera concomitante el artículo 46 Cn. Que recoge todos los instrumentos universales de derechos humanos, que nuestra Constitución Política acorde con el derecho contemporáneo ha dado plena vigencia en nuestro ordenamiento jurídico, expresado a través del referido artículo 46 Cn. La Sala de lo Constitucional resolvió HA LUGAR al Recurso de Amparo en virtud de que lesionaba los derechos individuales de los recurrentes como miembros del Poder Judicial.

En este mismo sentido, La CORTE SUPREMA DE JUSTICIA por Sentencia n.º 161 de 1996 resuelve el conflicto interno del Poder Legislativo, el cual en un determinado momento deviene en un conflicto entre Poderes: Ejecutivo y Legislativo. Conflicto que se había suscitado por el hecho de que una minoría de Diputados de la Asamblea Nacional, se había apoderado de la Junta Directiva y con la participación de una mayoría de 54 Diputados sobre 92 en el Plenario habían alterado el Orden del día y Agenda, aprobando leyes y reformando el Estatuto de la Asamblea Nacional y su Reglamento, procediendo a hacer una serie de actos legislativos y administrativos. En el caso sub-judice se trataba de un Recurso en contra de la aprobación de los



Proyectos de Ley n.ºs 245 denominado «LEY DE REFORMA A LA LEY ORGÁNICA DEL BANCO CENTRAL DE NICARAGUA y 246 denominado LEY ORGÁNICA DE LA PROCURADURIA GENERAL DE JUSTICIA: «... Los recurridos invocaron la inexistencia de un Recurso para resolver los conflictos internos de un Poder, y entre los Poderes del Estado. La CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, considera que no existe impedimento para resolver esta cuestión por el hecho de no existir reglamentación especial para ello. Estima que la sola existencia del art. 164 Cn., inc. 12, constituye un derecho y a la vez una obligación constitucional para la CORTE SUPREMA DE JUSTICIA el resolverlo, aplicando también lo dispuesto en el Art. 443 Pr., que le manda no abstenerse de resolver una cuestión llevada a su conocimiento por el hecho de no existir ley para ello.» Y declara con lugar el Recurso Innominado resolviendo: «Por haber estado la Presidente de la República, en imposibilidad material de sancionar, promulgar, publicar o vetar los proyectos de leyes n.ºs 245 y 246, denominados «Ley de Reforma a la Ley Orgánica del Banco Central y Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia, se declaran nulas absolutamente y sin ningún efecto legal las publicaciones de los citados proyectos de ley. El plazo constitucional a que se refiere el artículo 141 Cn empezará a correr desde el día siguiente de la entrega material y legal de los autógrafos de dichos proyectos de Ley, a la Presidente de la República, los cuales por rolar en autos se orden devolver al Presidente de la Asamblea Nacional».

2. ¿Cuáles son los límites constitucionales generales definidos por la jurisprudencia constitucional respecto de la potestad normativa del Ejecutivo en el ámbito de las normas con rango de ley? ¿y respecto de las normas de rango reglamentario?

- a. El 24 de julio de 1990, la Presidenta de la República sancionó y publicó la Ley Número 106 del 18 de julio del mismo año; ley que pretende ampliar el número de Magistrados de la Corte Suprema de



Justicia y de los Tribunales de Apelaciones, ley que al mismo tiempo contiene disposiciones que se oponen a la Constitución y violenta el art. 129 Cn, que contiene el Principio de la Separación de Poderes y la necesaria coordinación armónica entre éstos. Los recurridos, la Presidente a través del Procurador de la República y la Asamblea Nacional piden que se declare el Recurso Improcedente, invocando que los recurrentes son simples ciudadanos y que no les causa ningún perjuicio y que por ello no pueden reclamar derechos en materia de Amparo. **La Corte desestima los argumentos** de los recurridos sobre la base que la Constitución no establece ningún requisito para la interposición del Recurso por Inconstitucionalidad, únicamente exige la calidad de ciudadano y que en virtud del Principio de Supremacía Constitucional puede ser interpuesto por cualquier individuo que ostente la ciudadanía, sin necesidad de expresar agravio alguno.

La Corte Suprema consideró que no se constituye a sí misma ni es constituida por la concurrencia de la Asamblea Nacional que elige a los magistrados y la Presidencia de la República que envía terna para esa elección **sino que es creada por el Poder Constituyente...** como órgano superior del Poder Judicial, señalando en la Constitución sus funciones, atribuciones y total independencia de los otros Poderes del Estado. La Justicia emana del Pueblo en cuyo nombre y delegación la imparte el Poder Judicial (art. 158 Cn), que el ejercicio de la jurisdicción corresponde exclusivamente a los tribunales de justicia los cuales forman un sistema unitario cuyo órgano superior es la Corte Suprema de Justicia... que la organización y dirección de ese todo, de ese cuerpo y sistema unitaria que integra y constituye la Administración de Justicia son atribuciones exclusivas de la Corte Suprema 164 Cn y que en parte perfilan y definen su independencia en relación con los otros poderes del Estado, art. 129 Cn. *Y en consecuencia declaró la Inconstitucionalidad de la Ley n.º 106.*



- b. El trece de julio del año 2005, la Corte Suprema de Justicia resolvió Recurso por Inconstitucionalidad declarando la *INCONSTITUCIONALIDAD TOTAL* de la Ley n.º 530 «LEY DE REGULACIÓN SALARIAL DE LOS FUNCIONARIOS PUBLICOS DE MAYOR JERARQUÍA EN EL ESTADO», publicada en La Gaceta, Diario Oficial, n.º 115, del miércoles 15 de junio del 2005, interpuesto por el Licenciado Róger Arteaga Cano, en contra de la Asamblea Nacional. La ley mencionada establecía la regulación de los salarios de los funcionarios públicos que sirven a los cuatro Poderes del Estado de Nicaragua estipulando salarios máximos netos mensuales que en todos los casos, a excepción al que devengan los señores Diputados, significaba una reducción sustantiva en los mismos, lo cual violentaba una serie de derechos y garantías constitucionales. La Corte Suprema de Justicia consideró que se había violentado el Principio de independencia entre los Poderes del Estado al arrogarse la Asamblea Nacional funciones que no le habían sido conferidas por la Constitución Política ni por alguna otra ley. De la misma manera, lo actuado por la Asamblea Nacional constituye una flagrante violación a lo dispuesto en el Artículo 129 de la Constitución Política. También violentaron los artículos 130 Cn., en sus partes conducentes dispone: «La nación nicaragüense se constituye en un Estado Social de Derecho. Ningún cargo concede a quien lo ejerce más funciones que las que le confieren la Constitución y las leyes...». El artículo 183 Cn. preceptúa: «Ningún poder del Estado, organismo de gobierno o funcionario tendrá otra autoridad, facultad o jurisdicción que las que le confiere la Constitución Política y las leyes de la República».
- La Corte Suprema de Justicia consideró también que la Honorable Asamblea Nacional, al haber aprobado y publicado la citada Ley n.º 530, no solamente había violentado las disposiciones constitucionales antes señaladas por el recurrente, sino también lo dispuesto



en los artículos 82 y 88 de la Constitución Política, en lo que se refiere a los Contratos Individuales de Trabajo, porque al establecer un salario de manera unilateral se violenta la Libertad de Contratación, puesto que uno de los elementos torales del Contrato de Trabajo es el Salario, y toda la libertad de contratación está basada en la libertad individual; en consecuencia violenta el Principio de la Autonomía de la Voluntad que tiene su fundamento en la libertad individual. Por eso es que desde el punto de vista filosófico, el Pacto Social se realiza a fin de asegurar la libertad de cada uno. Ninguna obligación puede nacer si no ha sido querida. Querer obligarse o no estar obligado constituye una manifestación de la libertad. Rousseau sostenía que, «el hombre es naturalmente libre, la vida en Sociedad le exige sin embargo un cierto abandono de su libertad, pero este abandono solo puede concebirse si el hombre lo consiente libremente en los límites, y bajo las condiciones que el Contrato Social ha determinado.»

- c. En Junio del año 1995, el Señor Presidente de la República en uso de sus facultades constitucionales decretó el Estado de Emergencia, **Estado de Emergencia que él mismo tuvo que derogar porque era inconstitucional** y dictó durante las veinticuatro horas que duró la Emergencia los Decretos Ejecutivos Números 43-2005 «Decreto de Ejecución y Cumplimiento de la Sentencia dictada por la Corte Centroamericana de Justicia», y 44-2005 «Ordenar al Primer Comisionado Edwin Cordero Ardila, Director General de la Policía Nacional, asegurar la ejecución e inmediato cumplimiento de la sentencia dictada por la Corte Centroamericana de Justicia», publicados en La Gaceta, Diario Oficial n.º 122 del veinticuatro de Junio del dos mil cinco, Decretos que fueron recurridos por inconstitucionalidad. Inconstitucionalidad que fue acogida por la Corte Suprema de Justicia en pleno fundamentando su sentencia así: El Principio de Seguridad Jurídica ha sido violentado, cuando a través del Decreto 43-2005, el titular del Ejecutivo pretende dejar sin efecto la Sentencia del Tribunal



Supremo de este país, la resolución que le mandó a abstenerse de realizar cualquier acto y pasando por encima de esa resolución, crea una situación de hecho... lo que pretende en sí, es desconocer la autoridad de la CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, concedida por la Constitución Política en el art. 159 Cn, que expresa: «Los Tribunales de Justicia forman un sistema unitario cuyo órgano superior es la Corte Suprema de Justicia...Las facultades jurisdiccionales de juzgar y ejecutar lo juzgado corresponden exclusivamente al Poder Judicial...» Asimismo vulnera el art. 158 Cn, que establece: «La justicia emana del pueblo y será impartida en su nombre por el Poder Judicial, integrado por los Tribunales de Justicia que establezca la ley». Igualmente violenta flagrantemente el art. 167Cn, que mandata: «Los fallos y resoluciones de los Tribunales y Jueces son de ineludible cumplimiento para las autoridades del Estado, las organizaciones y las personas naturales y jurídicas afectadas». El titular del Ejecutivo con actos de simulación violenta el Principio de Unidad de Jurisdicción al constituirse él, mediante el Decreto 43-2005 en un Tribunal de excepción, y nos induce a pensar en una conducta que raya en el delito.

La CORTE SUPREMA DE JUSTICIA estimó que la Exposición de Motivos, expresada en los Considerando de los Decretos n.os 43-2005 y 44-2005, al igual que su contenido, constituyen una clara violación al Principio de Unidad de Jurisdicción, facultades que corresponden al Poder Judicial, y no al Poder Ejecutivo como pretende el Presidente de la República, todo ello con base y fundamentos en los artículos 158, 159 Cn. Al excederse en sus funciones el Presidente de la República transgrede el Principio de Independencia de los Poderes contenido en el artículo 129 Cn.

Los Poderes Públicos sólo pueden actuar en beneficio del interés público, cada uno en el ámbito de su propia competencia, de acuerdo con los procedimientos que la ley marca, y con respecto a los princi-



pios y valores constitucionales y legales... Es, en suma, la actuación conforme con el ordenamiento jurídico y, en primer lugar, con la Constitución y la ley, lo que permite excluir comportamientos arbitrarios incluye también, por supuesto al legislador, quien pese a ser el depositario de la soberanía, está sometida a la Constitución y no puede, en consecuencia, actuar de forma contraria a los principios y los valores constitucionales. (*Luis López Guerra, ob cit., pág. 72*).

La Corte Suprema de Justicia considera que a través del Decreto 43-2005, se violenta el Principio de Supremacía Constitucional establecido en el art. 182 Cn, cuando establece: «La Constitución Política es la carta fundamental de la República; las demás leyes están subordinadas a ella. No tendrán valor alguno las leyes, tratados, órdenes o disposiciones que se le opongan o alteren sus disposiciones». El titular del Ejecutivo se ubica por encima de la Constitución y a través del Decreto en referencia, de un solo golpe transgrede la norma constitucional ante citada, oponiéndose a lo prescrito en la Constitución Pública. El decreto es un instrumento, un medio para cometer un delito contra la Constitución, provocar incluso la Desobediencia al Poder Judicial.

La Sala estimó que se viola el Principio de Jerarquía Normativa que significa que existen diversas categorías de normas jurídicas, cada una con un rango determinado, y que las mismas se relacionan jerárquicamente entre sí, de tal suerte que las de inferior nivel o rango, en ningún momento pueden contradecir a las de rango superior. Las normas que ostentan igual rango poseen en cambio, como es lógico, la misma fuerza normativa, mientras que finalmente, las normas de superior rango prevalecen en todo caso sobre las de rango inferior. Esta estructura jerarquizada tiene una forma piramidal cuya cúspide es la Constitución Política, Norma Suprema que se impone a todas las demás, y en cuyos restantes niveles se producen un número de normas cada vez mayor. Así un Decreto o Reglamento no puede



modificar, reformar, o derogar lo establecido en una LEY. De acuerdo con este principio, la Constitución Política se caracteriza por ser fuente del derecho y al mismo tiempo norma normarum, es decir disposición que regula la creación del resto de las fuentes del ordenamiento jurídico y su interrelación... El respeto al Principio de Jerarquía Normativa es decisivo para determinar la validez de una norma, por cuanto una norma que contradiga a otra superior, no sólo no tiene fuerza normativa suficiente como para derogar ésta, sino que adolece de un vicio de validez ad origen; esto es una norma contraria a derecho que no puede incorporarse de forma permanente al ordenamiento jurídico...

Cabe destacar que este conflicto llevó a los Poderes y a las fuerzas políticas a un Diálogo Nacional que culminó con un Acuerdo Marco que difiere la implementación de las reformas constitucionales al 20 de enero del 2007.

3. ¿Cuáles son los límites constitucionales definidos por la jurisprudencia constitucional respecto de la potestad presupuestaria?

Antes de las reformas a la Constitución el Poder Legislativo solamente podía aprobar la Ley del Presupuesto General de la República que le enviaba el Poder Ejecutivo, ahora las puede modificar. Así lo contempla el art. 114 Cn, que íntegra y literalmente dice:

«[Creación, aprobación, modificación y supresión de tributos]: Corresponde exclusivamente y de forma indelegable a la Asamblea Nacional la potestad para crear, aprobar, modificar o suprimir tributos. El Sistema Tributario debe tomar en consideración la distribución de la riqueza y de las rentas. Se prohíben los tributos o impuestos de carácter confiscatorio.

Estarán exentas del pago de toda clase de impuesto los medicamentos, vacunas y sueros de consumo humano, órtesis y prótesis; lo mismo que los insumos y materia prima necesarios para la elaboración de esos productos, de conformidad con la clasificación y procedimientos que se establezcan.»



4. Principales cuestiones planteadas en relación con el control parlamentario del Poder Ejecutivo. Detalle si existe jurisprudencia constitucional (y cual es su contenido básico) respecto de los mecanismos de control parlamentario en sentido estricto (*ad. ex. mociones de censura, votos de confianza, investidura parlamentaria, etc.*) y en sentido amplio (*ad. ex. preguntas, interpellaciones, comisiones de investigación, etc.*)

En nuestro sistema constitucional no existen la figura de mociones de censura, este procedimiento es típico y de gran importancia en los sistemas parlamentarios, en los que es el Parlamento quien elige al Presidente del Gobierno o Primer Ministro, pudiendo a través de la moción de censura forzar su sustitución. La moción de censura parte de la oposición, normalmente ante un episodio de crisis política que haya provocado la pérdida del respaldo parlamentario mayoritario a la acción del Gobierno. No es nuestro sistema.

La cuestión de confianza, es esencialmente igual en su contenido a una moción de censura. Se solicita al Parlamento que dictamine si el Presidente del Gobierno sigue teniendo o no su confianza y, por tanto, puede gobernar. No existe en nuestro ordenamiento constitucional.

En lo concerniente a las interpellaciones, éstas constituyen el medio normal, más amplio y enérgico de fiscalización. Las interpellaciones significan una petición de aclaraciones referidas específicamente a la conducta o intenciones de un ministro o de todo el gabinete y van destinadas a determinar un debate sobre la orientación política seguida. La interpellación implica una crítica a la conducta tanto por acción como por omisión del gobierno o de sus miembros y puede dar lugar a una moción, que se somete a votación y de ser aprobada, obliga al Gobierno a actuar de acuerdo con el texto aprobado.

Y así lo consigna la Constitución en su artículo 138 Cn, inc. 4, referidas a las atribuciones del Poder Legislativo: «Solicitar informes a los Ministros y Viceministros de Estado, Procurador y Subprocurador General de Justicia,



Presidentes o Directores de entes autónomos y gubernamentales quienes tendrán la obligación ineludible de rendirlos. También podrá requerir su comparecencia personal e interpelación. La comparecencia será obligatoria, bajo los mismos apremios que se observan en el procedimiento judicial. La no comparecencia injustificada será causal de destitución. Si considera que ha lugar a formación de causa, esta decisión acarreará la pérdida de la inmunidad, en los casos en que el funcionario aludido gozare de ella. Si la Asamblea Nacional considera al funcionario no apto para el ejercicio del cargo, con votación calificada del sesenta por ciento de los Diputados lo destituirá, y pondrá en conocimiento al Presidente de la República para que dentro del plazo de tres días haga efectiva esta decisión.»

En lo concerniente a las Comisiones de Investigación, nuestra Constitución Política las contempla como una atribución del Poder Legislativo en el art. 138, inciso 18) «*Crear comisiones permanentes, especiales y de investigación*».

Nuestra Sala de lo Constitucional no cuenta con jurisprudencia, sobre estos aspectos.

4. ¿Existen límites a la reelección del Poder Ejecutivo? ¿Se han planteado problemas constitucionales al respecto? Resuma, en su caso, la solución constitucional dada.

La reelección del Poder Ejecutivo está contemplada en nuestra Constitución Política, en su artículo 147 que en su parte conducente expresa:

«Para ser Presidente o Vice-Presidente de la República se requiere de las siguientes calidades:

1. Ser nacional de Nicaragua. Quien hubiese adquirido otra nacionalidad deberá haber renunciado a ella al menos cuatro años antes de verificarse la elección.
2. Estar en pleno goce de sus derechos civiles y políticos.
3. Haber cumplido veinticinco años de edad.



4. Haber residido en forma continua en el país los cuatro años anteriores a la elección, salvo que durante dicho período cumpliera Misión Diplomática, trabajare en Organismos Internacionales o realizare estudios en el extranjero.

No podrá ser candidato a Presidente ni Vicepresidente de la República:

a. El que ejerciere o hubiere ejercido en propiedad la Presidencia de la República en cualquier tiempo del período en que se efectúa la elección para el período siguiente, ni el que la hubiere ejercido por dos períodos presidenciales;...»

Mediante Sentencia Número 504 del 19 de octubre del año dos mil nueve, la Sala de lo Constitucional resolvió Recurso de Amparo interpuesto por el Licenciado EDUARDO JOSÉ MEJÍA BERMÚDEZ, en su calidad de Aporoderado Especial para Recurrir de Amparo ante el Consejo Supremo Electoral, del ciudadano nicaragüense Comandante JOSÉ DANIEL ORTEGA SAAVEDRA, Presidente de la República, y de ciento ocho (108) ciudadanos nicaragüenses y Alcaldes Municipales de la República de Nicaragua: EN CONTRA DEL CONSEJO SUPREMO ELECTORAL DE LA REPÚBLICA DE NICARAGUA, integrado por los Honorables Magistrados ROBERTO JOSÉ RIVAS REYES, Presidentes, MARISOL CASTILLO BELLIDO, Magistrado en Funciones, JOSÉ MIGUEL CÓRDOBA GONZÁLEZ, Magistrado, JOSÉ LUIS VILLAVICENCIO ORDOÑEZ, Magistrado, RENE HERRERA ZÚNIGA, Magistrado, JOSÉ BOSCO MARENCO CARDENAL, Magistrado, y EMILIANO ENRIQUEZ LACAYO, por haber dictado la Resolución Administrativa de las once de la mañana, del dieciséis de octubre de dos mil nueve, y notificada a las 11:45 a.m., de ese mismo día, en la que Resuelven: «POR TANTO: I. Se Rechaza Ad Portas la Solicitud de Aplicación del Principio Constitucional de Igualdad Incondicional de Todo Ciudadano, y la Solicitud de Inaplicación del Principio de Interdicción Electoral Para el Presidente y Vicepresidente de la República, Alcalde y Vice Alcalde Municipal. II. Libre Secretaría Certificación de la presente Resolución a los solicitantes.—Cópiese, publíquese y notifíquese. Managua, dieciséis de octubre del año dos mil nueve.»



Las reformas constitucionales parciales del año 1995 introducen la prohibición del art. 147 Cn, que constituye el objeto del Recurso del Presidente Daniel Ortega. Prohibición que no existía en la Constitución elaborada por la Asamblea Constituyente de 1987. En el bloque dogmático, Título I Principios Fundamentales y en el Título IV de los Derechos, Deberes y Garantías del Pueblo Nicaragüense, el Constituyente ***no estipuló ningún tipo de inhibición o de prohibición.***

En Doctrina y Jurisprudencia Constitucional, para poder reformar, modificar el bloque dogmático, se requiere de una Constituyente y no de una reforma parcial.

El Constituyente Derivado concluyó su mandato antes de instalarse la Asamblea Nacional electa en las Elecciones del 25 de febrero de 1990, ya que tanto el Presidente de la República como los Diputados renunciaron anticipadamente a su período. En consecuencia **la Asamblea Nacional ordinaria de 1990 no es un Constituyente Derivado**, ni siquiera eso se puede argumentar, es una asamblea que representa la voluntad de los Diputados de esa Asamblea Nacional, quienes fueron electos porque el Pueblo votó por el candidato a Presidente que sus Partidos habían propuesto en los comicios. Esto se desprende del voto en cascada que existe en Nicaragua. El Pueblo vota por el Presidente y candidatos a Diputados que van en su lista. En suma, el verdadero detentador de la soberanía popular es el Presidente de la República electo. Los Diputados no son electos uninominalmente por circunscripción electoral; el elector vota en cascada por el Presidente y sus Diputados. En virtud de lo anterior **la soberanía popular materializada en la elección de una Constituyente tiene otra naturaleza jurídica y solamente le está dado al Constituyente Primigenio y no a una Asamblea ordinaria, hacer reformas al bloque dogmático constitucional.**

El artículo 1 Cn establece: «La independencia, la soberanía y la autodeterminación nacional, son derechos irrenunciables del pueblo y fundamentos



de la nación nicaragüense. Toda injerencia extranjera en los asuntos internos de Nicaragua o cualquier intento de menoscabar esos derechos, atenta contra la vida del pueblo. Es deber de todos los nicaragüenses preservar y defender estos derechos».

El artículo 2 Cn, expresa: «La soberanía nacional reside en el pueblo y la ejerce a través de instrumentos democráticos, decidiendo y participando libremente en la construcción y perfeccionamiento del sistema económico, político y social de la nación. El poder político lo ejerce el pueblo por medio de sus representantes libremente elegidos por sufragio universal, igual, directo y secreto, sin que ninguna otra persona o reunión de personas pueda arrogarse este poder o representación. También podrá ejercerlo de manera directa por medio del referéndum y del plebiscito y otros procedimientos que establezcan la presente Constitución y las leyes».

Ambos mandatos constitucionales establecen de manera inequívoca el derecho irrenunciable del Pueblo, que el poder político lo ejerce el Pueblo, que la soberanía reside en el Pueblo y que nadie le puede negar a éste, el derecho a elegir al que él estime conveniente en base a la independencia y autodeterminación. El derecho a elegir y a ser electo no se lo puede conculcar nadie.

Obviamente lo que se da es un roce entre dos normas constitucionales, una en el bloque dogmático y otra en la parte orgánica de la Constitución. El interpretador de la norma tiene que valorar cuáles son los intereses jurídicos a proteger: o el de la parte orgánica o el de la parte dogmática. En el caso de autos, la Corte Suprema de Justicia conoció y resolvió por unanimidad de la Sentencia que sometiera la Sala de lo Constitucional para su ratificación.

El Principio de Igualdad que en el caso de autos fue violado cuando los Diputados y demás autoridades de los otros Poderes del Estado y Entidades de origen constitucional: Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo Supremo Electoral, Contralores, Super Intendentes de Bancos, etc, pue-



den ser reelectos de manera ininterrumpida; es decir que en este caso el que vino a sufrir una merma en sus derechos políticos es el Poder Ejecutivo ya que el Constituyente Primigenio no había establecido prohibición alguna.

Los Tratados de Derechos Humanos Fundamentales consignados en el art. 46 Cn¹, tampoco establece inhibición ni prohibición de ninguna especie, más allá de las razones de edad o impedimento derivado de sentencia firme por haber cometido ilícitos.

Los Principios de Supremacía Constitucional, Jerarquía Constitucional, etc., constituyen también la esencia de la sentencia.

La Jurisdicción Constitucional, es una jurisdicción eminentemente política, sin embargo el fallo está enmarcado dentro de la juridicidad más estricta. Nuestra Constitución en su Preámbulo proclama que se promulga: Por la institucionalización de las conquistas de la Revolución y la construcción de una nueva sociedad que elimine toda clase de explotación y **logre la igualdad económica, política y social de los nicaragüenses y el respeto absoluto de los derechos humanos.**

LA SALA DE LO CONSTITUCIONAL RESOLVIÓ:

I. HA LUGAR AL RECURSO DE AMPARO interpuesto por el Licenciado EDUARDO JOSÉ MEJÍA BERMÚDEZ, en su calidad de Apoderado Especial para Recurrir de Amparo ante el Consejo Supremo Electoral,

¹ En el territorio nacional toda persona goza de la protección estatal y del reconocimiento de los derechos inherentes a la persona humana, del irrestricto respeto, promoción y protección de los derechos humanos y de la plena vigencia de los derechos consignados en la Declaración Universal de los Derechos Humanos; en la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre; en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de la Organización de las Naciones Unidas; y en la Convención Americana de Derechos Humanos de la Organización de Estados Americanos.



del ciudadano nicaragüense Cmdte. JOSÉ DANIEL ORTEGA SAAVEDRA, Presidente de la República, y de los 108 ciudadanos nicaragüenses y Alcaldes Municipales de la República de Nicaragua.

II. En consecuencia, se ordena al Consejo Supremo Electoral librar Certificación teniendo a los ciudadanos que aquí recurrieron a través del abogado Eduardo José Mejía Bermúdez, como ciudadanos aptos de Derechos Políticos – Constitucionales – Electorales, para participar en las contiendas electorales a realizarse en los años 2011 y 2012, en los mismos cargos que ostentan actualmente, como candidatos a Presidente – Vicepresidente – Alcalde – Vicealcalde, respectivamente, sin más requisitos y condiciones que los que se establecen a cualquier ciudadano por razones de edad o impedimento del ejercicio de los derechos ciudadanos por sentencia penal firme o interdicción civil, según el artículo 47 Cn, ya que conforme el referido Principio de Igualdad Incondicional de Todo Ciudadano Nicaragüense «Es obligación del Estado eliminar los obstáculos que impidan de hecho la igualdad entre los nicaragüenses y su participación efectiva en la vida política, económica y social del país» (art. 48 Cn).

III. Siendo que las Disposiciones Constitucionales contenidas en los artículos 147 y 178 Cn, reformadas por el Constituyente Derivado mediante el artículo 13 de la Ley n.º 192, Ley de Reforma Parcial a la Constitución Política de la República de Nicaragua, publicada el 4 de julio de 1995, en El Nuevo Diario, crea una Discriminación e Interdicción Electoral para Presidente y Vicepresidente, Alcalde y Vicealcalde, colisionando o produciendo una Antinomia Constitucional con respecto a los siguientes Principios Constitucionales: 1. El Principio Fundamental y Supremo de la Igualdad Incondicional de TODOS los Nicaragüenses EN y ANTE LA LEY, contenido en el Preámbulo de la Constitución Política, y en los artículos 27, 48, 50 y 51 de la Carta Magna; 2. El Principio de Soberanía y Autodeterminación Nacional contenido en los artículos 1, 2 y 6 Cn, inextricablemente vinculado al Principio Constitucional de Prelación de los Intereses Supremo de la Nación, con-



tenido en el artículo 129 Cn., y de la obligación de ejercer la función pública a favor de los intereses del Pueblo (art. 131 Cn); así como del Derecho al Sufragio Electoral de los Nicaragüenses: Derecho a Elegir y ser Elegido; Derecho de ejercer los derechos políticos, sin más limitaciones que por razones de edad y por suspensión de los Derechos ciudadanos mediante sentencia penal o interdicción civil (arts. 1, 2, 47 y 51 Cn); EN CONSECUENCIA ESTA SALA DE LO CONSTITUCIONAL declara la inaplicabilidad a partir de la notificación de la presente sentencia, del artículo 147 Cn, únicamente en la parte que íntegra y literalmente se lee: «No podrá ser candidato a Presidente ni Vicepresidente de la República: a) el que ejerciere o hubiere ejercido en propiedad la Presidencia de la República en cualquier tiempo del período en que se efectúa la elección para el período siguiente, ni el que la hubiere ejercido por dos períodos presidenciales; b) el Vicepresidente de la República o el llamado a reemplazarlo, si hubiere ejercido su cargo o el de Presidente en propiedad durante los doce meses anteriores a la fecha en que se efectúa la elección para el período siguiente;...» y el artículo 178 Cn, únicamente en la parte que íntegra y literalmente se lee: «... El Alcalde y el Vicealcalde sólo podrán ser reelectos por un período. La reelección del Alcalde y Vicealcalde no podrá ser para el período inmediato siguiente...» IV. Sin perjuicio de que la presente sentencia tiene efectos Inter Parte y por ello de obligatorio e inex-pugnable cumplimiento para las partes, conforme el Principio de Relatividad de la Sentencia, elévense el expediente a Corte en Pleno a fin de que sea ratificada y produzca efectos erga omnes.

5. ¿Existen potestades de veto del Ejecutivo respecto de actuaciones del Legislativo? ¿Existe jurisprudencia constitucional respecto de estas potestades? Resuma, en su caso, la solución constitucional dada.

El Constituyente estableció esta potestad en el inciso 2) del artículo 150 Cn: [Atribuciones del Presidente de la República]: «... 2) Ejercer la facultad



de iniciativa de ley y el derecho al veto, conforme se establece en la presente Constitución.

La CORTE SUPREMA DE JUSTICIA por Sentencia Número 8 del 8 de mayo de 1995, resolvió Recurso de Amparo interpuesto por el señor René Argüello Sacasa en contra del Señor Presidente de la Asamblea Nacional, Dr. Luis Humberto Guzmán y de la Señora Presidente de la República, Doña Violeta Barrios de Chamorro, por la aprobación de reformas hechas a la Constitución Política, entre ellas los artículos 51, 134, 147 y 178, que a juicio del recurrente fueron hechas sin la correspondiente consulta a los sectores que podían salir perjudicados y por no tener la Asamblea la debida competencia para hacer reformas parciales constitucionales que afecten derechos políticos de los ciudadanos, como restricciones al ejercicio de éstos, que no sean las de edad.—El texto aprobado por la Asamblea Nacional fue enviado para su promulgación y publicación a la Señora Presidente; pero el Tribunal receptor del recurso dictó la suspensión del acto, notificando a las partes; razón por la que la Presidenta se abstuvo de promulgarla y publicarla hasta que la Corte decidiera sobre el fondo del recurso, más no el Presidente de la Asamblea Nacional, quien desacatando la orden, ordenó la publicación de la ley en un Diario de circulación nacional.—La Señora Presidenta de la República en su informe alegó que de conformidad con el art. 194 Cn, era suya la facultad de promulgar las reformas parciales a la Constitución sin tener plazo para ello, y este Supremo Tribunal agregó que la misma disposición constitucional establecía que en tal caso no podría ejercer el derecho al veto ni en forma expresa, ni en forma tácita, pues el precepto constitucional de la promulgación es imperativo.

La CORTE SUPREMA DE JUSTICIA RESOLVIÓ: I) NO HA LUGAR al recurso por lo que hace a la aprobación de las reformas parciales a la Constitución Política contenidas en la Ley Número 192, del uno de febrero de 1995. II) Declaró sin ningún valor ni efecto legal la publicación efectuada por el Presidente de la Asamblea Nacional, por el desacato a lo ordenado por el Tribunal de Apelaciones.



I.

EL SISTEMA DE RELACIONES ENTRE LEGISLATIVO Y EJECUTIVO

1. Describa brevemente el sistema de relaciones (control parlamentario, responsabilidad política, orientación política, intervención conjunta en materia legislativa, etc.) entre los poderes legislativo y ejecutivo diseñado en la Constitución.

El artículo 43.º de la Constitución establece que la República del Perú se rige y organiza conforme al principio de separación de poderes. La forma como está diseñado el sistema de relaciones entre el Poder Legislativo, el Poder Ejecutivo y el Poder Jurisdiccional, permite sostener que el referido principio no debe ser entendido como la simple distribución de competencias y atribuciones entre estos poderes entre sí, y entre ellos y el resto de órganos constitucionales, sino como la institucionalización, por un lado, de un balance o equilibrio de poderes que evite que un solo órgano concentre desproporcionadamente el ejercicio de funciones del Estado; y por otro, de un sistema de controles mutuos, que permita hacer efectiva la responsabilidad política y/o jurídica de las autoridades y funcionarios, en caso de que rebasen los límites impuestos por la Norma Fundamental. En definitiva, la Constitución no recoge solamente un sistema de distribución del poder, sino un sistema de balance y controles entre poderes.

El Congreso de la República tiene, por antonomasia, la tarea de legislar (art. 102.º 1 de la Constitución –C–) y de fiscalizar (art. 97.º C), mientras que al Poder Ejecutivo compete dirigir la política general de gobierno y la gestión de los servicios públicos (arts. 118.º 3 y 119.º C). Existen, no obstan-



te, ciertos puntos de contacto entre sus funciones, así como ciertos mecanismos de control entre estos poderes que no permiten calificar al régimen político peruano como llanamente «parlamentarista» o «presidencialista», sino acaso (como algunos suelen afirmar) como un régimen «semipresidencialista». Así, por ejemplo, no solo el Poder Legislativo dicta normas con rango de ley, sino que también el Ejecutivo puede hacerlo, previa delegación de facultades legislativas de parte del Congreso (decretos legislativos; art. 104.º C) o en materia económica y financiera, cuando así lo requiere el interés nacional y con cargo de dar cuenta al Congreso (decretos de urgencia; art. 118.º 19 C).

El control político que el Poder Legislativo ejerce sobre el Poder Ejecutivo: se manifiesta a través de tres clases de mecanismos: **a) mecanismos de control político estricto**, que se caracterizan por poder generar como consecuencia de su aplicación el cese de la autoridad en el ejercicio del cargo (moción de censura, cuestión de confianza, voto de investidura, antejuicio político y juicio político); **b) mecanismos de control político amplio**, la mayoría de los cuales son manifestaciones de las competencias fiscalizadoras que ejerce el Congreso de la República (interpelación, invitación, estación de preguntas y respuestas, solicitudes de información y procedimientos de investigación); y **c) mecanismos de control político normativo**, que consisten en los procedimientos legislativos de control de validez *ex post* de las normas con rango de ley expedidas por el Poder Ejecutivo, es decir, de los decretos legislativos, de los decretos de urgencia y de los tratados internacionales que al amparo del artículo 57.º de la Constitución puede celebrar.

Por su parte, el Presidente de la República ejercer **un control político estricto** sobre el Congreso pudiendo disolverlo si éste ha censurado o negado su confianza a dos Consejos de Ministros, y **un control político amplio** manifestado en la competencia para, antes de su promulgación, observar leyes aprobadas por el Congreso.

Una descripción algo más detallada de estos mecanismos de control mutuo se desarrolla en la siguiente respuesta.



2. ¿Cuáles son los principales mecanismos de control del poder legislativo sobre el poder ejecutivo? ¿Cuáles de esos mecanismos implican la demanda de responsabilidad política? Describa brevemente cada uno de ellos especificando las referencias normativas (constitucionales o legislativas) que detallan su regulación.

Los mecanismos de control político del Poder Legislativo sobre el Poder Ejecutivo son los siguientes:

A) *Mecanismos de control político estricto*

- a. **Moción de censura (art. 132.º C y 86.º del Reglamento del Congreso –RC–):** La pueden plantear los congresistas luego de la interpelación, de la concurrencia de los ministros para informar, o debido a su resistencia para acudir en este último supuesto o luego del debate en que intervenga el ministro por su propia voluntad. La deben presentar no menos del 25% del número legal de congresistas (33). Se debate y vota entre el cuarto y el décimo día natural después de su presentación. Su aprobación requiere del voto de más de la mitad del número legal de miembros del Congreso (66). El Consejo de Ministros o los Ministros censurados deben renunciar. El Presidente de la República debe aceptar la dimisión dentro de las 72 horas siguientes.
- b. **Cuestión de confianza (arts. 131.º y 132.º C, y 86.º RC):** Solo se plantea por iniciativa ministerial y en sesión del Pleno del Congreso. Puede presentarla el Presidente del Consejo de Ministros a nombre del Consejo en su conjunto o cualquiera de los ministros. Si la confianza es planteada por el Presidente del Consejo de Ministros y ésta le es rehusada, o si es censurado, se produce la crisis total del gabinete, lo cual implica que todos los ministros están en la obligación de poner su cargo a disposición del Presidente de la República.



- c. **Voto de investidura (art. 130.º C y 82.º RC):** Dentro de los 30 días de haber asumido sus funciones, el Presidente del Consejo de Ministros debe concurrir al Congreso, en compañía de los demás ministros, para exponer y debatir la política general del gobierno y las principales medidas que requiere su gestión. Plantea al efecto cuestión de confianza. Si el Pleno negara su confianza al Consejo de Ministros, el Presidente de la República aceptará la renuncia del Presidente del Consejo de Ministros y de los demás ministros, que debe realizarse de inmediato.
- d. **Antejuicio político (arts. 99.º, 100.º y 117.º C, y 89.º RC):** Corresponde a la Comisión Permanente del Congreso acusar constitucionalmente ante el Pleno del Congreso de la República, al Presidente de la República, congresistas, ministros de Estado, miembros del Tribunal Constitucional, miembros del Consejo Nacional de la Magistratura, vocales de la Corte Suprema, fiscales supremos, Defensor del Pueblo y Contralor General, por los delitos que cometan en el ejercicio de sus funciones y hasta 5 años después de haber cesado en éstas. El acuerdo aprobatorio de la acusación requiere la votación favorable de la mitad más uno del número de miembros del Congreso, sin participación de los miembros de la Comisión Permanente. Levantada la prerrogativa de antejuicio político, y previa denuncia por parte del Ministerio Público, el funcionario es sometido al proceso judicial correspondiente ante la Corte Suprema. Mientras se desarrolla el proceso penal, el Congreso puede suspender al funcionario en el ejercicio de sus funciones. El acuerdo aprobatorio de suspensión requiere la misma votación que se requiere para levantar la prerrogativa funcional. Una vez impuesta la sanción penal a través de una sentencia judicial firme, el Congreso, como consecuencia de la votación de la mayoría simple de sus miembros, puede destituir e/o inhabilitar al funcionario para el ejercicio de la función pública hasta por 10 años.



El Presidente de la República solo puede ser acusado durante su mandato por la supuesta comisión de los siguientes delitos: traición a la patria, impedir las elecciones presidenciales, parlamentarias, regionales o municipales, disolver el Congreso (salvo en los casos previstos en el artículo 134 de la Constitución) impedir su reunión o funcionamiento, o los del Jurado Nacional de Elecciones y otros organismos del sistema electoral.

El acusado tiene derecho a ejercer debidamente su defensa.

e. **Juicio político (arts. 99.º, 100.º y 113.º 2 C, y 89.º y 89.º-A RC):**

Corresponde a la Comisión Permanente del Congreso acusar constitucionalmente ante el Pleno del Congreso de la República a cualquiera de los funcionarios antes enumerados, por las infracciones de la Constitución o faltas de orden político en las que incurran en el ejercicio de sus funciones y hasta 5 años después de haber cesado en éstas. El acuerdo aprobatorio de suspensión, destitución o inhabilitación hasta por 10 años en el ejercicio de la función pública, se adopta con la votación favorable de los 2/3 del número de miembros del Congreso, sin participación de los miembros de la Comisión Permanente.

Conforme al artículo 113.º, inciso 2, de la Constitución, también es posible que el Congreso instaure un juicio político contra el Presidente de la República por su permanente incapacidad moral. En este caso, el pedido de vacancia se formula mediante moción de orden del día, firmada por no menos del 20% del número legal de congresistas, precisándose los fundamentos de hecho y de derecho en que se sustenta, así como de los documentos que lo acrediten. Para la admisión del pedido de vacancia se requiere el voto de por lo menos el 40% de congresistas hábiles. El acuerdo que declara la vacancia de la Presidencia de la República, requiere una votación calificada no menor a los 2/3 del número legal de miembros del Congreso.

El acusado tiene derecho a ejercer debidamente su defensa.



B) *Mecanismos de control político amplio*

- a. **Interpelación (art. 131.º C y art. 83.º RC):** El pedido de interpelación a un ministro o al Consejo de Ministros lo formula no menos del 15% del número legal de Congresistas (20). Debe estar acompañado del respectivo pliego interpelatorio. La admisión de la moción de interpelación requiere el voto de por lo menos un tercio de congresistas hábiles. El Pleno del Congreso acuerda día y hora para que los ministros contesten la interpelación, lo que les será comunicado con anticipación, acompañando el pliego respectivo.
- b. **Invitación (art. 84.º RC):** La invitación a los ministros para informar en forma individual ante el Pleno del Congreso se acuerda mediante Moción de Orden del Día tramitada en forma simple, y se hace efectiva mediante oficio de invitación y transcripción de la parte resolutive de la Moción aprobada. La invitación para informar en las Comisiones se acordará en el seno de la Comisión.
- c. **Estación de preguntas y respuestas (art. 85.º RC):** Cada uno de los congresistas puede formular una pregunta al Gobierno una vez al mes, la misma que será respondida en el Pleno del Congreso por el Presidente del Consejo de Ministros, los ministros de Estado a quienes se dirigen las preguntas o el ministro de Estado designado por el Presidente del Consejo de Ministros para atender la estación de preguntas.
- d. **Solicitudes de información (art. 87.º RC):** Cualquier congresista puede pedir a los ministros, al Jurado Nacional de Elecciones, al Contralor General, al Banco Central de Reserva, a la Superintendencia de Banca y Seguros y Administradoras de Pensiones, a los gobiernos regionales y locales y a todos los demás organismos del sector público, los informes que estime necesarios para el ejercicio de su función. Esta atribución no autoriza a solicitar información sobre



procesos judiciales en trámite, salvo que sea pública o el juez o fiscal o la Sala que conoce el asunto acceda a entregar la información, bajo su responsabilidad y siempre que se lo permitan las leyes orgánicas del Poder Judicial y del Ministerio Público y las normas procesales vigentes. El requerido está obligado a entregar la información.

- e. **Procedimientos de investigación (art. 88.º RC):** El Congreso puede iniciar investigaciones sobre cualquier asunto de interés público, promoviendo un procedimiento de investigación que garantice el esclarecimiento de los hechos y la formulación de conclusiones y recomendaciones orientadas a corregir normas y políticas y/o sancionar la conducta de quienes resulten responsables.

C) *Mecanismos de control político normativo*

- a. **Control de decretos legislativos (art. 104.º C y 90.º RC):** El Congreso puede delegar en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar, mediante decretos legislativos, sobre la materia específica y por el plazo determinado establecidos en la ley autoritativa. El Presidente de la República debe dar cuenta al Congreso de los decretos legislativos que dicta. El Congreso los controla y puede proceder a su posterior derogación.
- b. **Control de decretos de urgencia (art. 118.º 19 C y 91.º RC):** El poder Ejecutivo puede dictar en materia económica y financiera, cuando así lo requiere el interés nacional y con cargo de dar cuenta al Congreso. El Congreso los controla y puede proceder a su posterior derogación.
- c. **Control de tratados internacionales ejecutivos (arts. 157.º y 156.º C, y 92.º RC):** El Congreso también ejerce un control *ex post* sobre los



tratados internacionales que, al amparo del artículo 57.º de la Constitución, celebra el Poder Ejecutivo. Como consecuencia de dicho control, a través de una resolución legislativa, puede dejar sin efecto en el orden interno el referido tratado.

3. **¿Cuáles son los mecanismos de control del poder ejecutivo respecto del poder legislativo? Describa brevemente cada uno de ellos especificando las referencias normativas (constitucionales o legislativas) que detallan su regulación.**

Los mecanismos de control político del Poder Ejecutivo sobre el Poder Legislativo son los siguientes:

- a. **Control político estricto. Disolución del Congreso (arts. 134.º, 135.º y 136.º C):** El Presidente de la República está facultado para disolver el Congreso si éste ha censurado o negado su confianza a dos Consejos de Ministros. El decreto de disolución contiene la convocatoria a elecciones para un nuevo Congreso. Dichas elecciones se realizan dentro de los cuatro meses contados desde la fecha de disolución. Si las elecciones no se efectúan dentro del plazo señalado, el Congreso disuelto se reúne de pleno derecho, recobra sus facultades, y destituye al Consejo de Ministros. No puede disolverse el Congreso en el último año de su mandato ni cuando se haya declarado el estado de sitio. Disuelto el Congreso, se mantiene en funciones la Comisión Permanente, la cual no puede ser disuelta. Reunido el nuevo Congreso, puede censurar al Consejo de Ministros, o negarle la cuestión de confianza, después de que el Presidente del Consejo haya expuesto ante el Congreso los actos del Poder Ejecutivo durante el interregno parlamentario.
- b. **Control político amplio. Observación de las leyes (art. 108.º C):** El Presidente de la República tiene la competencia para, antes de su



promulgación, observar leyes aprobadas por el Congreso. Si el Congreso, a pesar de la observación presidencial, insiste en aprobar la ley, su promulgación requiere el voto de más de la mitad del número legal de miembros del Congreso.

4. **¿Cuáles son los mecanismos de resolución de los conflictos entre ambos poderes? ¿Existen mecanismos jurisdiccionales más allá de los mecanismos políticos? Realice una breve descripción de los mecanismos procesales de control por la jurisdicción constitucional de la actuación de los poderes legislativo y ejecutivo y de resolución de los conflictos entre ambos. ¿Existen mecanismos de resolución de conflictos que no se residencien en sede constitucional? En caso afirmativo detállelos.**

Además de los mecanismos políticos para la solución de los conflictos entre ambos poderes, existe un proceso constitucional concebido para ello, aunque, evidentemente, bajo un enfoque jurídico. Se trata del proceso competencial, regulado en el artículo 109.º y siguientes del Código Procesal Constitucional (CPCo.). Es un proceso de única instancia ante el Tribunal Constitucional, por vía del cual éste dirime los conflictos que se susciten sobre las competencias o atribuciones asignadas directamente por la Constitución o las leyes orgánicas que delimiten los ámbitos propios de los poderes del Estado, los órganos constitucionales y los gobiernos regionales o municipales. Debe precisarse que de acuerdo al artículo 110.º del CPCo., si el conflicto versare sobre una competencia o atribución expresada en una norma con rango de ley, la vía adecuada para solucionar el conflicto es el proceso de inconstitucionalidad, regulado en el artículo 98.º y siguientes del mismo Código.

En general, el proceso llamado a controlar la validez constitucional de las normas con rango de ley, sea que hayan sido dictadas por el Congreso, el Poder Ejecutivo u otro órgano del Estado, es el proceso de inconstitucionalidad. Por su



parte, el control de actos u omisiones por parte de autoridades y funcionarios del Poder Ejecutivo o del Poder Legislativo que violen derechos fundamentales se realiza a través de los denominados procesos constitucionales de tutela de derechos: hábeas corpus (si se acusa la violación de la libertad individual o derechos conexos), hábeas data (si se acusa la violación del acceso a la información pública o de la autodeterminación informativa) o amparo (si se acusa la violación de cualquier otro derecho fundamental). Los procesos de tutela de derechos son conocidos en primera y segunda instancia por el Poder Judicial. Ante una eventual sentencia desestimatoria en segunda instancia es posible interponer un recurso de agravio constitucional ante el Tribunal Constitucional.

Los reglamentos o normas administrativas de alcance general expedidas por el Poder Ejecutivo y sus distintos organismos, pueden ser controlados en su validez a través del proceso de acción popular (art. 84.º y siguientes del CPCo.) que es conocido en doble instancia por el Poder Judicial.

II.

JURISPRUDENCIA DE LOS TRIBUNALES, CORTES Y SALAS CONSTITUCIONALES

1. ¿Cuáles son los límites constitucionales generales definidos por la jurisprudencia constitucional respecto de la potestad legislativa del Parlamento?

Los criterios generales que deben ser observados por las normas con rango de ley, incluyendo, desde luego, las que dicta el propio Congreso de la República, para que resulten conformes con la Constitución, han sido recientemente resumidos en la STC 0001-2010-PI. En ella se lee lo siguiente: «En el ámbito de un Estado Constitucional, para que [una norma con rango de ley] sea válid[a], debe cumplir, esencialmente, con tres condiciones



formales y con una condición sustantiva. Las condiciones formales son: a) haber sido emitid[a] por el órgano competente (condición de competencia formal); b) haberse circunscrito al ámbito material predeterminado por el sistema jurídico (condición de competencia material); y, c) haberse observado el procedimiento preestablecido para su dictado (condición de procedimiento). La condición sustantiva es que el contenido de [la norma con rango de ley] (lo que ordena, prohíbe o permite), resulte conforme con los derechos, valores y principios sustantivos reconocidos en la Constitución. (...) Es evidente que las condiciones de competencia formal y las condiciones de competencia material de validez de [las normas con rango de ley] son, en cierto modo, «dos caras de la misma moneda»: si [una norma con rango de ley] incurre en un vicio de competencia formal, es porque no debió ser dictad[a] por un concreto órgano, y ello determina que este órgano haya incurrido en un vicio de competencia material al haberse ocupado de una materia reservada a otro» (Fundamento jurídico n.º –F. J– 9).

2. ¿Cuáles son los límites constitucionales generales definidos por la jurisprudencia constitucional respecto de la potestad normativa del Ejecutivo en el ámbito de las normas con rango de ley? ¿y respecto de las normas de rango reglamentario?

Rpta. Desde luego, los criterios antes referidos son también exigibles a las normas con rango de ley expedidas por el Ejecutivo. Sin embargo, aquí cabría hacer algunas precisiones. Además de respetar los valores, principios y derechos constitucionales, los decretos legislativos expedidos por el Poder Ejecutivo, no pueden ir más allá de la materia específica delegada por el Congreso de la República, a través de la ley delegativa. Asimismo, no pueden emitirse excediendo el plazo determinado por la ley autoritativa. En caso contrario, violarán directamente la ley autoritativa (parámetro interpuesto) e indirectamente el artículo 104.º de la Constitución; en otras palabras, incu-



rrirían en un vicio de inconstitucionalidad «indirecta» en los términos del artículo 75.º del CPCo.

Tal como ha señalado el Tribunal Constitucional, «en determinadas ocasiones, e[l] parámetro [de constitucionalidad] puede comprender a otras fuentes distintas de la Constitución y, en concreto, a determinadas fuentes con rango de ley, siempre que esa condición sea reclamada directamente por una disposición constitucional (v.g. la ley autoritativa en relación con el decreto legislativo). En tales casos, estas fuentes asumen la condición de “*normas sobre la producción jurídica*”, en un doble sentido; por un lado, como “*normas sobre la forma de la producción jurídica*”, esto es, cuando se les encarga la capacidad de condicionar el procedimiento de elaboración de otras fuentes que tienen su mismo rango; y, por otro, como “normas sobre el contenido de la normación”, es decir, cuando por encargo de la Constitución pueden limitar su contenido» (SSTC 0007-2002-PI, F. J. 5; 0020-2005-PI / 0021-2005-PI –acumulados–, F. J. 27; entre otras).

477

Por otra parte, es jurisprudencia reiterada y pacífica del Tribunal Constitucional (SSTC 0008-2003-PI, F. J. 60; 0025-2008, F. J. 6; 0004-2011-PI, F. J. 20; 0028-2011PI, F. J. 6; entre otras), el señalar que para que los decretos de urgencia dictados por el Ejecutivo resulten conformes con la Constitución, además de cumplir con las condiciones expresamente exigidas por el artículo 118.º, inciso 19, de la Constitución, deben cumplir también con los siguientes requisitos:

- **Excepcionalidad:** Deben estar orientados a revertir situaciones extraordinarias e imprevisibles, condiciones que deben ser evaluadas en atención al caso concreto.
- **Necesidad:** Las circunstancias deberán ser de naturaleza tal que no es posible esperar el tiempo que demande la aplicación del procedi-



miento parlamentario para la expedición de leyes (iniciativa, debate, aprobación y sanción).

- **Transitoriedad:** Las medidas extraordinarias aplicadas no deben mantener vigencia por un tiempo mayor al estrictamente necesario para revertir la coyuntura adversa.
- **Generalidad:** Debe ser el «interés nacional» el que justifique la aplicación de la medida concreta. Ello quiere decir que los beneficios que depare la aplicación de la medida no pueden circunscribir sus efectos en intereses privados.
- **Conexidad:** Debe existir una reconocible vinculación inmediata entre la medida aplicada y las circunstancias extraordinarias existentes. No está autorizado incluir disposiciones que no guarden relación alguna con la situación que se trata de afrontar ni aquéllas que no modifican la situación jurídica existente, pues de ellas difícilmente podrá predicarse la justificación de la extraordinaria y urgente necesidad. Las medidas extraordinarias y los beneficios que su aplicación produzcan deben surgir del contenido mismo del decreto de urgencia y no de acciones diferidas en el tiempo o, menos aún, de delegaciones normativas, pues ello sería incongruente con una supuesta situación excepcionalmente delicada.

3. ¿Cuáles son los límites constitucionales definidos por la jurisprudencia constitucional respecto de la potestad presupuestaria?

De acuerdo con la STC 0004-2004-CC, F. J. 9, la actividad presupuestal se rige por los siguientes principios:

- a. **Principio de legalidad:** Previsto en el artículo 78.º de la Constitución, el cual establece una reserva de ley respecto al instrumento



normativo viabilizador de su vigencia; ello implica que solo mediante un dispositivo de dicho rango se puede aprobar o autorizar la captación de los ingresos fiscales y efectuar los gastos de la misma naturaleza. Por consiguiente, sin la previa existencia de una Ley de Presupuesto, es jurídicamente imposible proceder a la ejecución presupuestal. Este principio dispone, adicionalmente, que la elaboración y aprobación del presupuesto está condicionado a requisitos de forma y tiempo que no pueden ser inobservados.

- b. **Principio de competencia:** Previsto en los artículos 78.º, 79.º, 80.º, 160.º y 162.º de la Constitución, delimita la esfera de actuación y funciones de las instituciones del Estado en el inicio del proceso que culmina con la promulgación de la Ley de Presupuesto.
- c. **Principio de justicia presupuestaria:** Contemplado en los artículos 16.º y 77.º de la Constitución. Alude a que la aprobación o autorización para la captación de ingresos y la ejecución de gastos supone un compromiso con la consagración de valores comunitarios y la construcción del bien común.
- d. **Principio de equilibrio financiero:** Previsto en el artículo 78.º de la Constitución, que establece que el presupuesto debe contener todos los ingresos y gastos del Estado debidamente balanceados, a efectos de evitar que el déficit fiscal genere un proceso perturbador de la normal marcha económica del país.
- e. **Principio de unidad:** Previsto en el artículo 77.º de la Constitución, el cual establece que el presupuesto debe incluir la totalidad de los recursos y gastos considerados para un ejercicio presupuestal dentro de un solo y único texto normativo.



- f. **Principio de exactitud:** Derivado del artículo 77.º de la Constitución, impone consignar la totalidad de los recursos y gastos fiscales en atención al verdadero y real rendimiento de las fuentes de percepción de renta estatal, constituyéndose en la descripción cabal de las funciones y servicios que efectuará el órgano ejecutivo en su condición de responsable de la administración.
- g. **Principio de anticipación:** Previsto en los artículos 78.º y 80.º de la Constitución, que presupone la obligación de que la Ley de Presupuesto sea aprobada con anterioridad a su ejecución, y que, para ello, el Estado programe financiera y administrativamente sus actividades y proyectos, en atención a determinadas y preestablecidas metas y proyectos.
- h. **Principio de anualidad:** Previsto en el artículo 77.º de la Constitución, y por el cual la ejecución presupuestal debe realizarse dentro de un plazo preciso, determinado y extingible de un año calendario; es decir, entre el 1 de enero y el 31 de diciembre.
- i. **Principio de programación:** Previsto en el artículo 77.º de la Constitución, el cual señala la obligatoriedad de la determinación de las metas previstas del gasto público para el desarrollo nacional. Dicho principio supone la necesidad de exponer las políticas de acción gubernamental que deberán ejecutar las entidades públicas en cada ejercicio presupuestal. La programación presupuestal conlleva un proceso permanente de raciocinio, proyección y previsión, que permite el establecimiento de determinadas metas gubernamentales que obligan necesariamente a la asignación de recursos económicos.
- j. **Principio de estructuración:** Previsto en el artículo 77.º de la Constitución. Establece que la configuración de la Ley del Presupuesto se sujeta a dos ámbitos: el gobierno central y las instancias descentrali-



zadas que comprenden el universo de órganos y organismos dotados de autonomía.

- k. **Principio de no afectación:** Previsto en el artículo 79.º de la Constitución, que señala como regla general que los recursos del Estado deben formar una única argamasa económica, tornando indistinguible el origen de su procedencia a fin de que sean utilizados para cubrir la totalidad de los gastos. La verificación práctica de dicho principio comporta el impedimento de que determinados ingresos fiscales sean empleados para cubrir gastos específicos.

4. Principales cuestiones planteadas en relación con el control parlamentario del Poder Ejecutivo. Detalle si existe jurisprudencia constitucional (y cuál es su contenido básico) respecto de los mecanismos de control parlamentario en sentido estricto (*ad. ex. mociones de censura, votos de confianza, investidura parlamentaria, etc.*) y en sentido amplio (*ad. ex. preguntas, interpelaciones, comisiones de investigación, etc.*)

481

En relación con los mecanismos de control parlamentario, el Tribunal Constitucional ha tenido ocasión de pronunciarse, en esencia, a propósito del procedimiento de acusación constitucional (antejuicio político y juicio político). En este ámbito, la sentencia más importante continúa siendo la signada con el número 0006-2003-PI. En esta sentencia, el Tribunal Constitucional establecería las diferencias básicas entre el antejuicio político y el juicio político, así como las condiciones constitucionales para poder levantarse la prerrogativa funcional de antejuicio o imponer las sanciones de suspensión, destitución e inhabilitación previstas en el artículo 100.º en el marco de un antejuicio o de un juicio político. También se establecieron los criterios básicos para poder acusar constitucionalmente al Presidente de la



República, así como para declarar la vacancia por incapacidad moral prevista en el artículo 113.º, inciso 2, de la Constitución.

Así, en dicha sentencia se puede leer lo siguiente: «el antejuicio es una prerrogativa funcional de la que gozan determinados funcionarios, con el propósito de que no puedan ser procesados ante la judicatura penal por los delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones, sin que medie un procedimiento con las debidas garantías procesales ante el Congreso de la República y la consecuente acusación del propio Legislativo» (F. J. 3). «De esta forma, en los casos de antejuicio, las funciones del Congreso pueden ser, en cierta medida, asimiladas a las del Ministerio Público (porque acusa), e incluso a las del juez instructor (porque previamente investiga), pero nunca a las del juez decisor (porque nunca sanciona). Y es que la facultad de aplicar sanciones sobre la base de argumentos jurídico-penales, es exclusiva del Poder Judicial» (F. J. 3). En esta sentencia, se precisó que la vocación necesaria para levantar la prerrogativa funcional de antejuicio político, es la mitad más uno de su número legal de miembros, sin participación de los miembros la Comisión Permanente (F. J. 12), lo que luego se introdujo en el artículo 89.º del Reglamento del Congreso.

De otra parte, el Tribunal señaló que, sin embargo, en la Constitución, «no solamente se encuentra consagrado el antejuicio, sino también el juicio político, esto es, aquel que permite iniciar un procedimiento a los funcionarios enumerados en su artículo 99.º, en razón de las “faltas políticas” cometidas en el ejercicio de sus funciones» (F. J. 19). «Esa es la manera como se debe interpretar la previsión constitucional según la cual está permitido acusar a los referidos funcionarios públicos por “infracción de la Constitución”. Y es que toda falta política en que incurran los funcionarios que componen la estructura orgánica prevista en la Carta Política, compromete peligrosamente el adecuado desenvolvimiento del aparato estatal. En estos casos, la razón del despojo del cargo no tiene origen en la comisión de un delito, sino en la comisión de faltas que aminoran, en grado sumo, la confianza depositada en



el funcionario, la que debe ir indefectiblemente ligada al cargo que ostenta. De esta manera, en el juicio político el funcionario es acusado, procesado y, de ser el caso, sancionado por el propio Congreso, por faltas única y estrictamente políticas» (FF. JJ. 20 y 21).

Originalmente, el Reglamento del Congreso no establecía la votación necesaria para establecer sanciones en el marco de un juicio político. Sobre la base de una interpretación sistemática de la Constitución, el Tribunal Constitucional indicó al Congreso que dicha votación no podía ser menor a los 2/3 del número legal de miembros del Parlamento, sin participación de los miembros de la Comisión Permanente. Fue esta la votación necesaria que luego se introdujo en el artículo 89.º del Reglamento del Congreso.

Finalmente, en la referida sentencia, el Tribunal Constitucional apuntó lo siguiente: «Este Colegiado debe resaltar que no existe procedimiento ni votación calificada alguna para que el Congreso de la República pueda declarar vacante el cargo de Primer Mandatario por la causal prevista en el inciso 2) del artículo 113.º de la Constitución, esto es, por “su permanente incapacidad moral o física”. Ello, desde luego, no podría significar que el más alto cargo de la Nación pueda quedar vacante como consecuencia de mayorías simples, pues ello sería atentatorio del principio de razonabilidad, pudiéndose presentar supuestos absolutamente inaceptables en un Estado social y democrático de derecho, tales como el hecho de que mientras que el Congreso necesite de la votación de más de la mitad de su número legal de miembros para remover a los ministros (responsables políticamente y no elegidos por el pueblo), mediante el voto de censura, sin embargo, no necesite sino una mayoría simple para remover al Presidente de la República (quien no tiene responsabilidad política y es elegido directamente por la voluntad popular). En ese sentido, el Tribunal Constitucional exhorta al Congreso de la República a legislar un procedimiento y la necesidad de una votación calificada para poder declarar la vacancia presidencial por la causal prevista en el inciso 2) del artículo 113.º de la Constitución, a efectos de no incurrir en aplicaciones



irrazonables de la referida disposición constitucional, para lo cual, al igual que en los casos de juicio político, debe estipularse una votación calificada no menor a los 2/3 del número legal de miembros del Congreso» (F. J. 26). El Congreso acogió la exhortación del Tribunal Constitucional e incorporó estos criterios en el artículo 89.º-A de su Reglamento.

El Tribunal Constitucional precisó que ninguno de los criterios planteados en la STC 0006-2003-PI tenía efecto retroactivo.

En la STC 3760-2004-PA, a propósito de un amparo interpuesto a favor del ex Presidente Alberto Fujimori Fujimori, el Tribunal Constitucional, indicó que «la *inhabilitación política* es una sanción política discrecional pero sujeta a criterios de razonabilidad constitucional, que impone el Congreso de la República. Esto lo hace distinta, precisamente por su naturaleza, a la *inhabilitación penal* (prevista en el artículo 36.º del Código Penal) y a la *inhabilitación administrativa* (según establece el artículo 30 de la Ley de la Carrera Administrativa, el artículo 159.º de su Reglamento y la Ley Marco del Empleo Público), las cuales son de carácter estrictamente jurídicos. En tal sentido la inhabilitación política es una sanción política que impone el Congreso de la República a los más altos funcionarios del Estado comprendidos en el artículo 99.º de la Constitución por infracción a la Constitución y por los delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones, los mismos que sólo comportan una restricción en el ejercicio de los derechos políticos del funcionario que sea sancionado» (FF. JJ. 17 y 18). Agregando que «la facultad de imponer sanciones políticas por parte del Congreso es una facultad privativa y discrecional de él; pero, tal discrecionalidad es posible sólo dentro de los límites que se derivan de la propia Constitución y del principio de razonabilidad y proporcionalidad» (F. J. 24).

En la STC 3593-2006-PA, se señala lo siguiente: «En el juicio político, llevado a cabo por el Congreso de la República, la propia Constitución es el parámetro normativo para evaluar si alguno de los altos funcionarios, a que se



refiere el artículo 99.º de la Constitución, ha cometido o no una infracción contra ella. (...) Para el caso particular del juicio político tal responsabilidad no es otra que la política. Por tanto, así como en el caso de un delito el juez penal debe hacer una tarea de subsunción de los hechos en el tipo penal establecido en la ley, en el caso del juicio político el Congreso de la República tiene la tarea de encuadrar los hechos y establecer su relación directa con la norma constitucional pertinente, a fin de configurar la infracción constitucional, según el caso» (F. J. 9). En la misma sentencia se lee: «el Congreso de la República, cuando ejerce las atribuciones conferidas por los artículos 99.º y 100.º de la Constitución, utiliza la resolución legislativa para expresar determinados actos parlamentarios (F. J. 15). «Este tipo de fuentes normativas con rango de ley no tienen parte considerativa sino solo resolutive, como los textos legales, porque la fundamentación de la sanción consta en el Informe Final de la Acusación Constitucional que se debate y aprueba en el Pleno del Congreso de la República. Al respecto, este Colegiado ha admitido la figura de la motivación por remisión. En el caso concreto, existiendo la debida fundamentación de la sanción en el Informe Final de la acusación constitucional, el Tribunal Constitucional estima que no se ha afectado el derecho fundamental al debido proceso en su manifestación de la debida motivación» (F. J. 16).

Por su parte, en la STC 4747-2007-PHC, el Tribunal Constitucional estableció lo siguiente: «si bien es cierto que el Ministerio Público es el titular de la acción penal y el defensor de la legalidad, como bien lo reconoce la propia Constitución, también es verdad que en virtud de estas facultades otorgadas no puede arrogarse un ejercicio arbitrario de ellas. Es decir, el Ministerio Público no puede promover una investigación a propósito de la supuesta comisión delictiva por parte de un alto funcionario si éste previamente no ha sido objeto de una acusación constitucional en el Congreso» (F. J. 6).

En la STC 5181-2009-PA, el Tribunal Constitucional tiene expuesto que «en el (...) antejuicio no cabe excluir las garantías de un debido proceso, que incluye el derecho de defensa, dado que ningún órgano u organismo público



puede vulnerar este derecho fundamental» (F. J. 2). «[L]a suspensión del ejercicio de las funciones a quien se le ha levantado (...) la prerrogativa funcional no significa de ningún modo una sanción por el acto tipificado, como podría suceder cuando se trate de juicio político (...). En tal sentido, la suspensión no tiene otro propósito que impedirle al congresista el ejercicio de esta función mientras dure el proceso en sede ordinaria por ser una medida que busca evitar que un funcionario utilice el poder político que vino ejerciendo, de modo que excluya cualquier tipo de influencia en el eventual proceso penal que se le vaya a instaurar» (F. J. 5).

5. ¿Existen límites a la reelección del Poder Ejecutivo? ¿Se han planteado problemas constitucionales al respecto? Resuma, en su caso, la solución constitucional dada.

486

Tras la reforma del artículo 112.º de la Constitución, llevada a cabo a través de la Ley de Reforma Constitucional n.º 27365, del 5 de noviembre de 2000, su texto señala lo siguiente: «El mandato presidencial es de cinco años, no hay reelección inmediata. Transcurrido otro período constitucional, como mínimo, el ex presidente puede volver a postular, sujeto a las mismas condiciones».

No obstante, el texto original que databa del 31 de diciembre 1993, disponía lo siguiente: «El mandato presidencial es de cinco años. El Presidente puede ser reelegido de inmediato para un período adicional. Transcurrido otro período constitucional, como mínimo, el ex presidente puede volver a postular, sujeto a las mismas condiciones». En virtud de esta última previsión constitucional, Alberto Fujimori pudo ser reelegido inmediatamente Presidente del Perú en el año 1995, luego de haber cumplido un primer período entre los años 1990 y 1995. En el año 1996, el Congreso fujimorista expidió la Ley n.º 26657, cuyo artículo único disponía lo siguiente: «Interpretase de modo auténtico, que la reelección a que se refiere el artículo 112



de la Constitución, está referida y condicionada a los mandatos presidenciales iniciados con posterioridad a la fecha de promulgación del referido texto constitucional. En consecuencia, interpretase auténticamente, que en el cómputo no se tienen en cuenta retroactivamente, los períodos presidenciales iniciados antes de la vigencia de la Constitución». El propósito de la norma, evidentemente, era permitir una segunda reelección inmediata de Fujimori en el año 2000.

Contra la Ley n.º 26657, se interpuso en septiembre de 1996 demanda de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional. Cuatro de los siete magistrados se abstuvieron de votar en la causa alegando haber adelantado opinión sobre la materia. Los tres restantes, Manuel Aguirre Roca, Guillermo Rey Terry y Delia Revoredo Marsano, consientes de no haber alcanzado la votación entonces exigida por el artículo 4.º de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, para expulsar una norma del sistema (se requería la irrazonable votación favorable de 6 de los 7 magistrados), en ejercicio del control difuso de constitucionalidad de las normas que el artículo 138.º de la Constitución concede a todos los jueces de la República, tras considerar inconstitucional la norma impugnada, resolvieron declarar «INAPLICABLE, por unanimidad de los votos emitidos, con las abstenciones indicadas, y en ejercicio de sus atribuciones de control difuso, la ley interpretativa n.º 26657, para el caso concreto de una nueva postulación a la Presidencia de la República, en el año 2000, del actual Jefe de Estado [Alberto Fujimori Fujimori]».

Tras la emisión de esta valiente sentencia, en mayo de 1997, el Congreso fujimorista irritamente los destituyó del cargo. Tras la caída del régimen fujimorista, el 17 de noviembre de 2000, los magistrados fueron repuestos en sus cargos. La Corte Interamericana de Derechos Humanos, a través de una sentencia emitida el 31 de enero de 2001, determinó que, en su momento, el Estado peruano, había violado derechos fundamentales de los referidos magistrados, en particular, el debido proceso.



Históricamente, la apertura constitucional de la reelección presidencial inmediata en el Perú, siempre ha sido perjudicial. De ahí que resulte acertado el actual la mandato del artículo 112.º de la Constitución vigente.

6. ¿Existen potestades de veto del Ejecutivo respecto de actuaciones del Legislativo? ¿Existe jurisprudencia constitucional respecto de estas potestades? Resuma, en su caso, la solución constitucional dada.

Tal como antes se ha señalado, de acuerdo al artículo 108.º de la Constitución, el Presidente de la República tiene la competencia para, antes de su promulgación, observar leyes aprobadas por el Congreso. Si el Congreso, a pesar de la observación presidencial, insiste en aprobar la ley, su promulgación requiere el voto de más de la mitad del número legal de miembros del Congreso. La jurisprudencia constitucional no ha tenido ocasión de ocuparse de esta materia.



PORTUGAL

NOTA PRÉVIA

A Constituição Portuguesa de 1976 (CRP) instituiu um sistema de governo misto parlamentar-presidencial, por certos autores designado de semipresidencial. Neste sistema existem três órgãos que exercem poder político: o Presidente da República (PR), a Assembleia da República (parlamento) e o Governo. No que se refere especificamente ao PR, o seu poder político é efectivo, embora limitado, e, contrariamente ao que sucede com o seu congénere francês, não possui qualquer competência de tipo governamental. Os principais actores do sistema de governo português são, por conseguinte, a Assembleia da República (AR) e o Governo.

O sistema de governo português combina características do sistema parlamentar (monista), do sistema presidencial e do sistema parlamentar dualista ou orleanista. As sucessivas revisões constitucionais, embora nem todas elas tenham tido impacto no desenho organizatório-funcional estabelecido pelo legislador constituinte, não descaracterizaram o sistema de governo inicialmente adoptado.

489

I.

O SISTEMA DE RELAÇÕES ENTRE LEGISLATIVO E EXECUTIVO

1. **Descreva brevemente o sistema de relações (controlo parlamentar, responsabilidade política, orientação política, intervenção conjunta em matéria legislativa, etc.) entre os poderes legislativo e executivo desenhado na Constituição.**

O sistema de governo português assenta sobre uma separação flexível de poderes, havendo um relacionamento bastante razoável entre os poderes



legislativo e executivo. Este relacionamento, tal como desenhado no texto constitucional, assume diversas feições. Desde logo, é de salientar a responsabilidade política do Governo perante a Assembleia da República (arts. 190.º e 191.º, n.º 1, da CRP). Além disso, AR e Governo partilham a tarefa de orientação política do país (arts. 161.º e 197.º da CRP). Em matéria legislativa, a AR é competente para legislar nas matérias mais importantes (arts. 164.º e 165.º da CRP). Quanto ao Governo, ele possui uma competência legislativa não negligenciável (art. 198.º da CRP). A sua competência legislativa exclusiva é diminuta («a matéria respeitante à sua própria organização e funcionamento» – 198.º, n.º 2, da CRP), mas ele pode legislar em pé de igualdade com a AR nas matérias de competência concorrente (art. 198.º, n.º 1, al. a), da CRP); tem poder de iniciativa relativamente às leis da AR, podendo apresentar propostas de lei (art. 167.º, n.º 1, da CRP)); pode legislar em matérias da reserva relativa da AR mediante autorização prévia desta (arts. 165.º e 198.º, n.º 1, al. b), da CRP); pode desenvolver as leis de bases da AR (art. 198.º, n.º 1, al. c), da CRP). De salientar que, para contrabalançar este poder legislativo do Governo (que, como se viu, legisla normalmente e não apenas em casos excepcionais), o legislador constituinte estabeleceu, no artigo 169.º da CRP, o controlo parlamentar dos decretos-leis do Governo, com exceção dos emanados no uso da sua competência legislativa exclusiva (ver *infra* 2.2).

2. Quais são os principais mecanismos de controlo do poder legislativo sobre o poder executivo? Quais desses mecanismos implicam o apuramento de uma responsabilidade política? Descreva brevemente cada um deles referindo as disposições normativas (constitucionais ou legislativas) que os disciplinam.

Os principais modos de controlo do poder legislativo sobre o poder executivo são basicamente três. São eles os seguintes.



2.1. Responsabilidade política do Governo perante o parlamento (AR)

A AR pode controlar a actuação política do Governo, sendo este obrigado a prestar-lhe contas da mesma. A AR dispõe de vários instrumentos para apurar a responsabilidade política do Governo, os quais serão afluídos seguidamente.

2.1.1. Moção de censura (art. 194.º da CRP)

Mediante iniciativa de 1/4 dos Deputados em efectividade de funções ou de qualquer grupo parlamentar pode a AR «votar moções de censura ao Governo sobre a execução do seu programa ou assunto relevante de interesse nacional».

2.1.2. Moção de confiança (art. 193.º da CRP)

Mediante solicitação do próprio Governo, a AR pode aprovar ou rejeitar moções de confiança «sobre uma declaração de política geral ou sobre qualquer assunto relevante de interesse nacional».

2.1.3. Comissões parlamentares de inquérito (arts. 156.º, al. f), e 178.º, n.ºs 1, 4 e 5, da CRP)

As comissões de inquérito são comissões eventuais e, para além da «sua constituição nos termos gerais, (...) são obrigatoriamente constituídas sempre que tal seja requerido por um quinto dos Deputados em efectividade de funções».

2.1.4. Interpelações ao Governo (art. 180.º, n.º 2, al. d), da CRP)

As interpelações ao Governo dão a origem a um debate parlamentar em que poderão ser discutidas questões genéricas relacionadas com a governação.



2.1.5. Perguntas escritas e orais (art. 156.º, d), da CRP)

As perguntas escritas e orais, por via de regra, visam especificamente uma determinada questão, e tendem a ser mais restritas, envolvendo um deputado que pretende obter determinados esclarecimentos de um membro do Governo.

2.1.6. Apreciação do programa do Governo (art. 192.º da CRP)

Estabelece o artigo 192.º da CRP que «o programa do Governo è submetido à apreciação da Assembleia da República, através de uma declaração do Primeiro-Ministro, no prazo máximo de dez dias após a sua nomeação» (art. 192.º, n.º 1). Deverá, então, realizar-se um debate, «que não pode exceder três dias e até ao seu encerramento pode qualquer grupo parlamentar propor a rejeição do programa ou o Governo solicitar a aprovação de um voto de confiança» (art. 192.º, n.º 3). A rejeição do programa do Governo carece de um consenso relativamente alargado, devendo ser aprovada por maioria absoluta dos Deputados em efectividade de funções (art. 192.º, n.º 4).

Para alguns sectores da doutrina, a apreciação do programa do Governo consubstancia uma forma de responsabilidade política antecipatória ou prospectiva. Esta posição não é comungada por todos aqueles autores que entendem ter a responsabilidade política um carácter retrospectivo, recaindo sobre actos e condutas passados do Governo e dos seus membros.

2.2. *Controlo parlamentar dos decretos-leis (arts. 162.º, al. c) e 169.º, da CRP)*

Podem ser submetidos ao controlo parlamentar todos os decretos-leis do Governo, com excepção daqueles emitidos no exercício da sua competência legislativa exclusiva (que é verdadeiramente diminuta, limitando-se à matéria «respeitante à sua própria organização e funcionamento» – art. 198.º, n.º 2, da CRP). O objectivo deste controlo, cuja iniciativa pertence aos Deputados («a



requerimento de dez Deputados» – art. 169.º, n.º 1, da CRP), pode ser um de dois: 1) o de provocar a cessação de vigência do decreto-lei; 2) o de promover alterações ao decreto-lei. Como se pode observar, o controlo ocorre quando o decreto-lei já entrou em vigor, podendo o respectivo requerimento ser apresentado «nos trinta dias subsequentes à publicação, descontados os períodos de suspensão de funcionamento da Assembleia da República» – art. 169.º, n.º 1, *in fine*).

Se tiverem sido apresentadas propostas de alteração, aquelas que sejam aprovadas serão reunidas e plasmadas em lei da AR. No caso de ter sido proposta a cessação de vigência do decreto-lei, e sendo esta aprovada, «o diploma deixará de vigorar desde o dia em que a resolução for publicada no Diário da República» – efeitos *ex nunc* (art. 169.º, n.º 4).

De salientar que «os processos de apreciação parlamentar de decretos-leis gozam de prioridade, nos termos do Regimento» (art. 169.º, n.º 6).

Após esta breve explicação acerca do controlo parlamentar dos decretos-leis, cabe dizer que a avaliação parlamentar que recai sobre eles há-de ser de natureza política¹. Efectivamente, se estivessem em causa dúvidas sobre a sua constitucionalidade, os deputados teriam outro meio à sua disposição, qual seja, o de requerer ao Tribunal Constitucional (TC) a fiscalização abstracta sucessiva do decretolei alegadamente portador de vícios de inconstitucionalidade.

A utilização deste mecanismo de controlo cumpre um objectivo muito específico, dispensando, à partida, por desnecessidade, o recurso àqueles instrumentos de apuramento de responsabilidade política acima enunciados (*v.g.*, moção de censura, comissões de inquérito, interpelações). Ainda assim, naquelas situações em que a AR aprove a cessação de vigência de um decretolei ou lhe introduza alterações, poder-se-á sustentar que foi apurada uma res-

¹ Ver JORGE MIRANDA/RUI MEDEIROS, *Constituição Portuguesa Anotada*, Tomo II, Coimbra, 2006, p. 508.



ponsabilidade política, na medida em que foi questionada, corrigida ou mesmo desautorizada uma certa orientação política do Governo. De facto, o poder político do Governo foi afectado, ainda que ele não tenha sido sancionado com a demissão (remoção com consequente perda de poder), para alguma doutrina a única sanção possível em termos de responsabilidade política.

2.3. *Controlo orçamental*

É da competência da AR aprovar o Orçamento do Estado, sob proposta do Governo (art. 161.º, al. g), da CRP), o qual ficará plasmado numa lei, a lei anual do Orçamento de Estado. O artigo 107.º da CRP determina que «a execução do Orçamento será fiscalizada pelo Tribunal de Contas e pela Assembleia da República, que, precedendo parecer daquele tribunal, apreciará e aprovará a Conta Geral do Estado, incluindo a da segurança social». Mais adiante, o artigo 162.º, al. d), em certa medida sobrepondo-se ao já mencionado artigo 107.º, refere que compete à AR «tomar as contas do Estado e das demais entidades públicas que a lei determinar, as quais serão apresentadas até 31 de Dezembro do ano subsequente, com o parecer do Tribunal de Contas e os demais elementos necessários à sua apreciação». Está aqui em causa uma fiscalização «externa» e «final» relativa à execução do Orçamento de Estado, efectuada «após o termo da execução orçamental, aquando da apreciação da conta geral do Estado correspondente ao exercício orçamental em causa»². Na opinião de Jorge Miranda e de Rui Medeiros, «a eventual rejeição da Conta dificilmente poderia ser desligada da subsequente efectivação da responsabilidade política do Governo»³.

Mas o controlo parlamentar sobre o Orçamento não tem necessariamente que se circunscrever a esta competência. Efectivamente, de harmonia com a

² Cfr. GOMES CANOTILHO/VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Vol. I, Coimbra, 2010, p. 1121.

³ Cfr. JORGE MIRANDA/RUI MEDEIROS, *ob. cit.*, Tomo II, p. 509.



al. a) do artigo 162.º da CRP, foi confiada à AR a tarefa de «vigiar pelo cumprimento da Constituição e das leis e apreciar os actos do Governo e da Administração». No âmbito desta sua competência genérica de fiscalização do cumprimento das leis por parte do Governo encontra-se, certamente, a de controlar a execução da lei anual do Orçamento (execução a cargo ou sob supervisão do Governo)⁴, tanto mais que esta depende de concretização mediante actos regulamentares ou de outra natureza de competência governamental⁵. Daqui pode concluir-se que não está instituído um mecanismo específico de prestação de contas relativamente a questões orçamentais, mas não ficam excluídas, em abstracto, formas de responsabilização política do Governo, ainda que bastante fluidas – uma vez que consubstanciadas em meros questionamentos ao Governo, e não propriamente na aplicação de uma sanção específica de remoção do poder directamente conectada com um determinado comportamento (*v.g.*, a má execução orçamental). Pense-se, por exemplo, na não aprovação parlamentar do Orçamento; ou, já na fase da sua execução, na aprovação de uma moção de censura fundada no entendimento de que o Governo não está a cumprir de forma correcta e rigorosa a sua tarefa de executar e de fazer executar o orçamento, desta maneira comprometendo a viabilidade económica e financeira do país; ou então, em interpelações ao Governo ou em perguntas escritas ou orais através das quais se pretende obter do Governo ou de um ministro esclarecimentos sobre a execução orçamental.

Isso mesmo foi já, em parte, reconhecido pelo Tribunal Constitucional. No seu Acórdão n.º 317/86 pode ler-se o seguinte: «É certo que, de harmonia com o n.º 3 do artigo 108.º [actualmente artigo 107.º] da Constituição, a execução do Orçamento será fiscalizada pelo Tribunal de Contas e pela Assembleia da República, ao aprovar a Conta Geral do Estado. Todavia, nada na

⁴ Neste sentido vejam-se GOMES CANOTILHO/VITAL MOREIRA, *ob. cit.*, Vol. I, Coimbra, 2010, p. 1121, e JORGE MIRANDA/RUI MEDEIROS, *ob. cit.*, p. 723.

⁵ Ver J. J. GOMES CANOTILHO/VITAL MOREIRA, *ob. cit.*, Vol. II, pp. 298-9.



Constituição proíbe que a Assembleia da República, no âmbito da competência genérica que lhe é atribuída pelo artigo 165.º, alínea a), da Constituição [actualmente artigo 161.º, al. a)], possa acompanhar o desenvolvimento orçamental, solicitando as informações genéricas para tanto necessárias. Acresce que os deputados podem solicitar os elementos que entendam necessários, tendo o Governo o dever de os fornecer [artigo 159.º, alínea d)], o mesmo acontecendo em relação aos grupos parlamentares [artigo 183.º, n.º 2, alínea i)]».

3. Quais são os mecanismos de controlo do poder executivo em relação ao poder legislativo? Descreva brevemente cada um deles referindo as disposições normativas (constitucionais ou legislativas) que os disciplinam.

Não foram consagrados na CRP quaisquer mecanismos de controlo do Governo em relação ao poder legislativo/AR. Os mecanismos de controlo previstos foram confiados ao PR. Assim, pode este último vetar as leis da AR (veto político – art. 136.º da CRP) e pode dissolver a mesma (art. 133.º, al. e), da CRP).

4. Quais são os mecanismos de resolução de conflitos entre ambos os poderes? Existem mecanismos jurisdicionais para além dos mecanismos políticos? Realize uma breve descrição dos mecanismos processuais de controlo pela jurisdição constitucional da actuação dos poderes legislativo e executivo e de resolução de conflitos entre ambos. Existem mecanismos de resolução de conflitos que não estejam previstos no texto da Constituição? Em caso afirmativo, descreva-os.

Não estão previstos no texto da CRP ou em outras fontes normativas, de forma específica e expressa, quaisquer mecanismos políticos ou jurisdic-



cionais de resolução de conflitos entre os poderes legislativo e executivo. Designadamente, não foi confiada ao Tribunal Constitucional nenhuma competência neste domínio, do género da figura italiana do «conflito de atribuições»⁶.

Dito isto, cabe informar que, em termos políticos, nada impede que o PR, enquanto garante do regular funcionamento das instituições democráticas, promova qualquer tentativa de conciliação entre AR e Governo, em caso de conflito ou confronto entre ambos.

Do ponto de vista jurisdicional, uma eventual invasão de competências legislativas da AR por parte do Governo (ou vice-versa), ou qualquer problema jurídico que possa surgir da actuação destes dois órgãos no âmbito da competência legislativa concorrente, susceptíveis de causar algum conflito ou confronto entre ambos, poderá ser resolvido, ainda que de forma indirecta, através do controlo da constitucionalidade das leis e decretos-leis. A ter em consideração a circunstância de que, no que respeita ao controlo dos actos dos poderes legislativo e executivo em sede de jurisdição constitucional, o controlo da constitucionalidade em Portugal tem como objecto unicamente actos de natureza normativa (com a excepção das propostas de referendo).

II.

JURISPRUDÊNCIA DOS TRIBUNAIS, CORTES E SALAS CONSTITUCIONAIS

O Tribunal Constitucional tem sido confrontado com algumas questões pontuais relacionadas fundamentalmente com a distribuição da competência

⁶ Incumbe à *Corte Costituzionale* italiana dirimir conflitos entre os poderes do Estado, entre os poderes do Estado e as Regiões ou entre as Regiões.



legislativa, estabelecida no texto da Constituição, entre a AR, o Governo e as Assembleias Legislativas das regiões autónomas (ALR's). De seguida, serão mencionados problemas que surgiram neste particular domínio e que foram resolvidos pelo Tribunal Constitucional, encontrando-se praticamente todos eles pacificados (verdadeiramente, alguns deles estão ultrapassados em virtude de posteriores alterações ao texto constitucional).

1. Quais são os limites constitucionais gerais definidos pela jurisprudência constitucional em relação ao poder legislativo do parlamento?

As principais questões que se têm colocado em relação ao poder legislativo da Assembleia da República tanto dizem respeito a limites que lhe são impostos (em virtude de ela estar constitucionalmente obrigada a observar as competências legislativas de outros órgãos), como se referem a limites impostos a outros órgãos (basicamente ao Governo e às Assembleias Legislativas regionais), também eles obrigados a cumprir o esquema competencial estabelecido na Constituição. Resumidamente, podem destacar-se questões como: a dos órgãos com legitimidade para desenvolver leis de bases da AR (Ac. n.º 494/99); a da divisão de competências legislativas entre a AR e as ALR's (Acs n.ºs 415/05 e 304/11); a da existência de uma reserva de lei estatutária que a AR deve respeitar (Ac. n.º 251/11); a da proibição da auto-atribuição de competências por via legal (Ac. n.º 587/00); a das relações lei/decreto-leis em geral (Ac. n.º 560/11); a das relações lei/decreto-leis nas matérias de competência concorrente (Acs n.ºs 428/89 e 487/08); a da proibição de deslegalização (Ac. n.º 533/11); a da caracterização das leis com valor reforçado e da sua relação com outros actos de natureza legislativa, designadamente com as leis ordinárias (Acs n.ºs 1103/96 e 134/10); a da correcta definição dos requisitos que consubstanciam o conteúdo mínimo das leis de autorização (Acs n.ºs 396/07 e 378/08).



2. Quais são os limites constitucionais gerais definidos pela jurisprudência constitucional em relação ao poder normativo do Executivo relativamente às normas com valor de lei? E em relação às normas de valor regulamentar?

O poder normativo do Governo português manifesta-se, quer pela via legislativa (criação de decretos-leis), quer pela via regulamentar (criação de regulamentos).

No respeitante à competência legislativa do Governo, os maiores problemas têm surgido a propósito da conciliação da sua competência legislativa com a da AR. A acrescentar aos problemas já mencionados na resposta anterior, devem referir-se apenas aquelas situações, razoavelmente comuns, em que o Governo não respeita os requisitos das leis de autorização (Ac. n.º 395/03), e ainda as situações em que a AR, no âmbito da sua competência de controlo dos decretos-leis do Governo, introduz alterações aos mesmos (Ac. n.º 368/02).

499

Relativamente à eventual existência de uma reserva de regulamento, entendida «no sentido de a lei não poder ultrapassar um determinado nível de pormenorização ou particularização de modo a deixar sempre ao Governo, enquanto titular do poder regulamentar, um nível de complementação normativa relativamente a cada uma das leis», ajuizou o Tribunal Constitucional que «a Constituição não restringe o âmbito de competência legislativa em geral, nem confere ao Governo uma reserva de competência originária regulamentar em certas matérias» (Acórdão n.º 214/11). Este aresto mais não reafirma do que um entendimento já bem consolidado na jurisprudência do TC e expresso, por exemplo, no Acórdão n.º 1/97, segundo o qual «a reserva de competência regulamentar do Governo redundaria necessariamente num limite da competência legislativa da Assembleia da República quanto a certas matérias, limite que a Constituição não permite deduzir perante um preceito como o da alínea c) do artigo 161.º que expressamente atribui à Assembleia



da República competência para fazer leis sobre todas as matérias, salvo as reservadas ao Governo. E estas, as competências legislativas reservadas ao Governo, não são outras senão as respeitantes à sua própria organização e funcionamento (n.º 2 do artigo 198.º da Constituição».

3. Quais são os limites constitucionais definidos pela jurisprudência constitucional em relação ao poder orçamental?

Na esfera orçamental, o TC tem fundamentalmente cumprido três funções. A função de delimitar com precisão o âmbito de competências da AR e do Governo a este respeito, com particular destaque para a fase de elaboração do Orçamento de Estado⁷ (Acórdão n.º 267/88). A função de fazer respeitar uma série de princípios constitucionais atinentes à elaboração do

⁷ «A lei através da qual a Assembleia da República, nos termos dos artigos 164.º, alínea g), e 169.º, n.º 2, da CRP, aprova anualmente o Orçamento do Estado é assim uma lei de autorização para que as receitas e despesas nele previstas sejam respectivamente cobradas e realizadas»; «A regra de que o Orçamento é aprovado pela Assembleia da República (sob proposta de Governo) e executado pelo Governo é um traço decisivo da «constituição orçamental» desde a primeira revisão constitucional (1982). A decisão orçamental compete à Assembleia da República; ao Governo compete dar-lhe execução. Deste princípio essencial decorrem várias ilações, as mais importantes das quais são as seguintes: a) o Orçamento aprovado pela Assembleia da República não pode deixar de preencher requisitos mínimos em termos de especificação de receitas e de despesas; b) a Assembleia da República não pode autorizar o Governo a alterar o Orçamento; c) a Assembleia da República não pode autorizar o Governo a alterar o Orçamento; d) o Orçamento não pode ser alterado pelo Governo, ao menos nos aspectos constitucionalmente reservados à Assembleia da República. Este princípio constitucional da repartição de competências orçamentais entre a Assembleia da República e o Governo traduz-se necessariamente em conferir à Assembleia da República a competência para decidir das opções politicamente significativas em matéria orçamental: volume de despesas e receitas globais, dimensões do recurso ao crédito, opções em matéria de despesas, distribuindo, de acordo com determinados critérios políticos, as dotações para cada rubrica, etc. A Assembleia da República não só não pode delegar no Governo a sua competência nesses pontos, como não pode renunciar ao exercício dessa competência, deixando ao Governo poderes mais ou menos discricionários» (Ac. n.º 267/88).



Orçamento, como sejam, o da anualidade⁸, o da universalidade⁹ e o da unidade¹⁰ (Acórdãos n.ºs 206/88, 267/88, 396/11). E, por fim, a função de esclarecer quais as competências da AR (ou, talvez melhor, de estabelecer limites à sua actuação) no período correspondente à execução do Orçamento (Acórdão n.º 317/86¹¹).

4. Principais questões colocadas pelo controlo parlamentar do Poder Executivo. Refira se existe jurisprudência constitucional (e qual o seu conteúdo básico) relativamente aos mecanismos de controlo parlamentar em sentido estrito (*ad. ex.* moções de censura, votos de confiança, investidura parlamentar, etc.)

O controlo parlamentar do Poder Executivo, que se materializa numa série de instrumentos, como a moção de censura, as comissões de inquérito, as interpelações, assume uma natureza eminentemente política. A sua utili-

501

⁸ «Como tem aplicação outra regra orçamental –a da anualidade– regra que implica: a) a votação parlamentar, ano a ano, do Orçamento; b) a vigência do Orçamento pelo período de um ano» (Ac. n.º 267/88).

⁹ «E apesar de a CRP, quanto à regra da universalidade, não ser já tão positiva quanto o foi para a regra da unidade, parece legítimo, mesmo assim, deduzi-la do artigo 108.º, n.º 1. É que este preceito, obrigando à discriminação no Orçamento das receitas e despesas do Estado, por certo se referirá a todas as receitas e todas as despesas» (Ac. n.º 267/88).

¹⁰ De acordo com este princípio constitucional, «o orçamento é unitário, isto é, [que] “as receitas e as despesas do Estado devem ser inscritas em um único documento”» (Ac. n.º 267/88).

¹¹ Desta decisão do TC é possível extrair uma orientação geral basilar, segundo a qual, nesta fase, a AR não dispõe dos mesmos poderes de alteração que lhe cabem na fase da elaboração do Orçamento – «Não é de aceitar que, face a uma simples proposta de alteração do Orçamento [de iniciativa governamental] a Assembleia da República possa proceder a modificações orçamentais que não se inscrevam no âmbito da proposta do Governo. Isto, desde logo, porque de outro modo ficaria descaracterizado o exclusivo governamental da iniciativa de alteração do Orçamento. O Governo ficaria condenado ou a não alterar o Orçamento ou a correr o risco de a Assembleia da República, aproveitando uma qualquer iniciativa sua de alteração, alargar as alterações a outras áreas, não pretendidas pelo Governo».



zação, para além de parcimoniosa (sobretudo no que concerne às moções de censura), não tem suscitado problemas ou controvérsias relevantes. Para além disso, a maior parte dos eventuais problema ou controvérsias que poderiam emergir certamente escapariam à intervenção do TC, tendo em conta o elenco de competências que lhe foi constitucionalmente fixado. Ainda assim, pode convocar-se o Acórdão n.º 195/94, que tratou de determinadas questões relacionadas com as comissões de inquérito. Efectivamente, para além de expender algumas considerações sobre a natureza das resoluções parlamentares que criam as comissões de inquérito, o TC teve ainda a ocasião de, a propósito da apreciação da constitucionalidade de certos dispositivos da lei reguladora dos inquéritos parlamentares, analisar, entre outras questões, a da natureza das comissões de inquérito, a da natureza e extensão dos seus poderes, e a do objecto e dos limites da sua actuação.

5. Existem limites à reeleição do Poder Executivo? Colocaram-se problemas constitucionais a este respeito? Em caso afirmativo, aluda à solução constitucional dada.

A Constituição portuguesa apenas prevê expressamente a limitação de mandatos em relação ao Presidente da República. De forma mais concreta, o artigo 123.º (Reelegibilidade), estipula que «não é admitida a reeleição para um terceiro mandato consecutivo, nem durante o quinquénio imediatamente subsequente ao termo do segundo mandato consecutivo». Até ao momento presente ainda não se registou qualquer problema de cariz jurídico-constitucional relacionado com este particular limite à renovação de mandatos, não havendo jurisprudência constitucional relacionada com o assunto em apreço.

A Lei n.º 46/2005, de 29 de Agosto, estabeleceu limites à renovação sucessiva de mandatos dos presidentes dos órgãos executivos das autarquias locais. Têm-se suscitado algumas dúvidas, na doutrina e nos meios políticos,



sobre o exacto alcance do limite de três mandatos. Há quem entenda que ele não é absoluto, sendo apenas um limite a sucessivas candidaturas a uma mesma autarquia local. Diversamente, há quem entenda que o referido limite vale independentemente de as candidaturas se reportarem à mesma ou a autarquias diferentes. Até ao momento não se colocaram problemas relacionados com este limite, sendo certo que, em virtude do regime transitório estabelecido pela Lei n.º 46/2005, só a partir das próximas eleições autárquicas será possível atestar da eventual problematidade da solução engendrada pelo legislador ordinário. De salientar que, no passado, houve já uma tentativa de consagrar um limite temporal, embora distinto, à reeleição para o executivo municipal, tendo sido considerado inconstitucional em sede de fiscalização preventiva. Apesar de se tratar da questão da reeleição relativamente a órgãos autárquicos, poderá interessar a leitura do Acórdão n.º 364/91, pois aí são analisados, *v.g.*, os riscos de uma permanência indeterminada no poder, formas fraudulentas de contornar os limites à reeleição, os critérios que devem orientar e servir de limite ao estabelecimento de novas causas de inelegibilidade.

6. Existem poderes de veto do Executivo que recaiam sobre actuações do Legislativo? Existe jurisprudência constitucional respeitante a esses poderes? Em caso afirmativo, aluda à solução constitucional dada.

O artigo 136.º da CRP consagra o direito de veto político do Presidente da República (PR). O veto político do PR, que é facultativo, pode incidir sobre leis da AR ou decretos-leis (e, de igual forma, sobre decretos regulamentares) do Governo¹². No caso de veto político de leis, esse veto tem efei-

¹² Na realidade, a utilização dos termos «lei» e «decreto-lei» não é inteiramente correcta, uma vez que se trata de actos legislativos que ainda não são perfeitos. A CRP utiliza as expressões «decreto da Assembleia da República para ser promulgado como lei» e «decreto do



to suspensivo, podendo o mesmo ser ultrapassado pela AR mediante confirmação (uma segunda aprovação do diploma) por maioria absoluta dos Deputados em efectividade de funções (art. 136.º, n.º 2, da CRP). Tratando-se de uma lei orgânica, a maioria requerida para a confirmação é mais exigente – maioria de dois terços dos Deputados presentes, desde que superior à maioria absoluta dos Deputados em efectividade de funções» (art. 136.º, n.º 3, da CRP). Recaindo o veto político do PR sobre decretos-leis do Governo, não está prevista a possibilidade da sua superação, cabendo apenas ao PR comunicar «por escrito ao Governo o sentido do veto» (art. 136.º, n.º 4, da CRP).

Para além do veto político, o PR dispõe igualmente do veto por inconstitucionalidade no âmbito da fiscalização abstracta preventiva (art. 279.º, n.º 1, da CRP). Assim, tendo sido enviado para o TC, para efeitos de uma apreciação prévia de constitucionalidade, um decreto para ser promulgado como lei ou um decreto para ser promulgado como decreto-lei, e tendo-se aquele Tribunal pronunciado pela sua inconstitucionalidade, deverá o PR vetar o diploma. Como se pode constatar, o veto por inconstitucionalidade, contrariamente ao veto político, é obrigatório. À semelhança deste último, ele pode ser superado, desta feita quer se trate de uma lei quer se trate de um decreto-lei¹³. No caso das leis, a superação poderá ser efectuada através de confirmação (por maioria de dois terços dos Deputados presentes, desde que superior à maioria absoluta dos Deputados em efectividade de funções), por expurgação ou mediante reformulação do diploma (art. 279.º, n.º 2, da CRP). No caso dos decretos-leis, a superação somente poderá ser efectuada pela via da expurgação e da reformulação (art. 279.º, n.º 2, da CRP).

Governo para ser promulgado». Por uma questão de simplificação do discurso, utilizam-se os termos «lei» e «decreto-lei».

¹³ Ver advertência anterior.



Quanto a jurisprudência constitucional sobre o veto, podem citar-se vários acórdãos. Desde logo, os Acórdãos n.ºs 320/89 e 59/95. Nestes arestos o TC entendeu poder aplicar-se analogicamente ao veto político (à sua superação), em determinadas circunstâncias, a solução de reformulação do diploma vetado prevista para a fiscalização preventiva.

Ainda no Acórdão n.º 59/95, e também no Acórdão n.º 334/94, é tratada a questão dos poderes dos Presidente da República na sequência de uma reformulação de um diploma vetado por inconstitucionalidade (em face do decreto reformulado, o PR recupera as suas competências normais relativamente ao veto ou ao requerimento da respectiva fiscalização preventiva), assim como a de saber o que se deve entender, afinal, por reformulação (não é qualquer mudança do articulado que consubstancia uma reformulação, sendo necessário uma alteração substancial, de preferência que atenda aos motivos, ou a algumas das razões do veto presidencial).

No Acórdão n.º 151/93, o TC admitiu a possibilidade de as Assembleias Legislativas regionais ultrapassarem o veto por inconstitucionalidade através de confirmação, solução que não merece o apoio total da doutrina.

No Acórdão n.º 183/89, refere o TC que no caso de confirmação pela AR de um decreto parlamentar vetado politicamente, há um verdadeiro dever de promulgação ou de assinatura; no caso de confirmação de um decreto parlamentar objecto de um veto por inconstitucionalidade em sede de fiscalização preventiva, há apenas uma faculdade de promulgar ou vetar.

No Acórdão n.º 162/85, o TC denunciou a impossibilidade de o PR, na sequência de um veto político, interferir, *v.g.*, mediante sugestões, na actuação posterior do parlamento.

Finalmente, o já mencionado Acórdão n.º 320/89 esclarece que não é possível sujeitar a fiscalização preventiva um decreto da AR que tenha sido



confirmado na sequência de um veto político do PR; solução oposta, no entanto, deve valer, segundo o TC, para aquelas situações em que o diploma vetado foi reformulado¹⁴.

¹⁴ Nos termos do n.º 3 do artigo 278.º da CRP, «a apreciação preventiva da constitucionalidade deve ser requerida no prazo de oito dias a contar da data da recepção do diploma».



I.

EL SISTEMA DE RELACIONES ENTRE LEGISLATIVO Y EJECUTIVO

1. Describa brevemente el sistema de relaciones (control parlamentario, responsabilidad política, orientación política, intervención conjunta en materia legislativa, etc.) entre los Poderes Legislativo y Ejecutivo diseñado en la Constitución.

Existe en Uruguay un Poder Legislativo integrado mediante elección popular con el sistema de la representación proporcional integral.

507

Explica la doctrina constitucionalista¹⁵ que la Constitución uruguaya: «... le ha otorgado al Poder Ejecutivo una serie de competencias destinadas a permitirle asumir la responsabilidad por la orientación política general del país, impidiendo que el Poder Ejecutivo pueda argumentar que fracasó en su gestión política por falta de colaboración de otros órganos públicos. Esto que... refuerza la calidad de líder político del Poder Ejecutivo (y dentro del Poder Ejecutivo del que tiene la última palabra, es decir, del Consejo de Ministros) se regula en la Constitución tanto frente al Poder Legislativo como frente a los organismos públicos autónomos, que no dependen del Poder Ejecutivo y que, por lo tanto podrían trabar la acción política del Poder Ejecutivo.

¹⁵ Cassinelli Muñoz, Derecho Público, t. 2, págs. 30 y 31, ed. F. C. U.



Respecto del Parlamento se ha asegurado esta función de liderazgo y esa responsabilidad por la conducción política total del país haciendo que los conflictos de opinión entre el Parlamento y el Poder Ejecutivo tiendan a resolverse de alguna manera que concluye o bien en la primacía de la opinión del Poder Ejecutivo o bien la sustitución de ese Poder Ejecutivo de manera que el nuevo Poder Ejecutivo que venga tenga el apoyo del Parlamento. Las modificaciones operadas en los arts. 1331, 1382 y 168 inciso 7.º3, y 148... tienen todas esto de común: impedir que la opinión del Parlamento pueda primar sobre la del Poder Ejecutivo quedándose el Poder Ejecutivo en sus funciones...»

¹ **Artículo 133.** Todo proyecto de ley puede tener su origen en cualquiera de las dos Cámaras, a consecuencia de proposiciones hechas por cualquiera de sus miembros o por el Poder Ejecutivo por medio de sus Ministros, sin perjuicio de lo dispuesto en el inciso 6.º del artículo 85 y artículo 86.

Requerirá la iniciativa del Poder Ejecutivo todo proyecto de ley que determine exoneraciones tributarias o que fije salarios mínimos o precios de adquisición a los productos o bienes de la actividad pública o privada.

El Poder Legislativo no podrá aumentar las exoneraciones tributarias ni los mínimos propuestos por el Poder Ejecutivo para salarios y precios ni, tampoco, disminuir los precios máximos propuestos.

² **Artículo 138.** Cuando un proyecto de ley fuese devuelto por el Poder Ejecutivo con objeciones u observaciones, totales o parciales, se convocará a la Asamblea General y se estará a lo que decidan los tres quintos de los miembros presentes de cada una de las Cámaras, quienes podrán ajustarse a las observaciones o rechazarlas, manteniendo el proyecto sancionado.

³ **Artículo 168.** Al Presidente de la República, actuando con el Ministro o Ministros respectivos, o con el Consejo de Ministros, corresponde:

7.º) Proponer a las Cámaras proyectos de ley o modificaciones a las leyes anteriormente dictadas. Dichos proyectos podrán ser remitidos con declaratoria de urgente consideración.

La declaración de urgencia deberá ser hecha simultáneamente con la remisión de cada proyecto, en cuyo caso deberán ser considerados por el Poder Legislativo dentro de los plazos que a continuación se expresan, y se tendrán por sancionados si dentro de tales plazos no han sido expresamente desechados, ni se ha sancionado un proyecto sustitutivo.



2. ¿Cuáles son los principales mecanismos de control del Poder Legislativo sobre el Poder Ejecutivo? ¿Cuáles de esos mecanismos implican la demanda de responsabilidad política? Describa brevemente cada uno de ellos especificando las referencias normativas constitucionales o legislativas) que detallan su regulación.

Los principales mecanismos de control del Poder Legislativo sobre el Poder Ejecutivo son los que se detallan a continuación:

a. *Pedido de informes*

El art. 118 de la Constitución Nacional⁴ habilita a cualquier legislador a solicitar informes a cualquier órgano de la Administración. Y la autoridad debe responder dicho informe.

b. *Llamado a Sala de los Ministros*

Art. 119 de la Constitución Nacional⁵.

⁴ **Artículo 118.** Todo Legislador puede pedir a los Ministros de Estado, a la Suprema Corte de Justicia, a la Corte Electoral, al Tribunal de lo Contencioso Administrativo y al Tribunal de Cuentas, los datos e informes que estime necesarios para llenar su cometido. El pedido se hará por escrito y por intermedio del Presidente de la Cámara respectiva, el que lo transmitirá de inmediato al órgano que corresponda. Si éste no facilitare los informes dentro del plazo que fijará la ley, el Legislador podrá solicitarlos por intermedio de la Cámara a que pertenezca, estándose a lo que ésta resuelva.

No podrá ser objeto de dicho pedido lo relacionado con la materia y competencia jurisdiccionales del Poder Judicial y del Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

⁵ **Artículo 119.** Cada una de las Cámaras tiene facultad, por resolución de un tercio de votos del total de sus componentes, de hacer venir a Sala a los Ministros de Estado para pedirles y recibir los informes que estime convenientes, ya sea con fines legislativos, de inspección o de fiscalización, sin perjuicio de lo dispuesto en la Sección VIII.



- c. *Nombramiento de Comisiones Parlamentarias, con fines de fiscalización sobre el funcionamiento de la Administración o a fin de recabar datos para mejorar la legislación*

Art. 120 C. N⁶.

- d. *Declaraciones formuladas por las cámaras*

Art. 121 C. N⁷.

- e. *Censura*

Arts. 147 y 148 C. N⁸.

⁶ **Artículo 120.** Las Cámaras podrán nombrar comisiones parlamentarias de investigación o para suministrar datos con fines legislativos.

⁷ **Artículo 121.** En los casos previstos en los tres artículos anteriores, cualquiera de las Cámaras podrá formular declaraciones, sin perjuicio de lo dispuesto en la Sección VIII.

⁸ **Artículo 147.** Cualquiera de las Cámaras podrá juzgar la gestión de los Ministros de Estado, proponiendo que la Asamblea General, en sesión de ambas Cámaras, declare que se censuran sus actos de administración o de gobierno.

Cuando se presenten mociones en tal sentido, la Cámara en la cual se formulen será especialmente convocada, con un término no inferior a cuarenta y ocho horas, para resolver sobre su curso.

Si la moción fuese aprobada por mayoría de presentes, se dará cuenta a la Asamblea General, la que será citada dentro de las cuarenta y ocho horas.

Si en una primera convocatoria de la Asamblea General, no se reúne el número suficiente para sesionar, se practicará una segunda convocatoria y la Asamblea General se considerará constituida con el número de Legisladores que concurra.

Artículo 148. La desaprobación podrá ser individual, plural o colectiva, debiendo ser pronunciada en cualquier caso, por la mayoría absoluta de votos del total de componentes de la Asamblea General, en sesión especial y pública. Sin embargo, podrá optarse por la sesión secreta cuando así lo exijan las circunstancias.

Se entenderá por desaprobación individual la que afecte a un Ministro, por desaprobación plural la que afecte a más de un Ministro, y por desaprobación colectiva la que afecte a la mayoría del Consejo de Ministros.



La desaprobación pronunciada conforme a lo dispuesto en los incisos anteriores, determinará la renuncia del Ministro, de los Ministros o del Consejo de Ministros, según los casos.

El Presidente de la República podrá observar el voto de desaprobación cuando sea pronunciado por menos de dos tercios del total de componentes del Cuerpo.

En tal caso la Asamblea General será convocada a sesión especial a celebrarse dentro de los diez días siguientes.

Si en una primera convocatoria la Asamblea General no reúne el número de Legisladores necesarios para sesionar, se practicará una segunda convocatoria, no antes de veinticuatro horas ni después de setenta y dos horas de la primera, y si en ésta tampoco tuviera número se considerará revocado el acto de desaprobación.

Si la Asamblea General mantuviera su voto por un número inferior a los tres quintos del total de sus componentes, el Presidente de la República, dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes podrá mantener por decisión expresa, al Ministro, a los Ministros o al Consejo de Ministros censurados y disolver las Cámaras.

En tal caso deberá convocar a nueva elección de Senadores y Representantes, la que se efectuará el octavo domingo siguiente a la fecha de la referida decisión.

El mantenimiento del Ministro, Ministros o Consejo de Ministros censurados, la disolución de las Cámaras y la convocatoria a nueva elección, deberá hacerse simultáneamente en el mismo decreto.

En tal caso las Cámaras quedarán suspendidas en sus funciones, pero subsistirá el estatuto y fuero de los Legisladores.

El Presidente de la República no podrá ejercer esa facultad durante los últimos doce meses de su mandato. Durante igual término, la Asamblea General podrá votar la desaprobación con los efectos del apartado tercero del presente artículo, cuando sea pronunciada por dos tercios o más del total de sus componentes.

Tratándose de desaprobación no colectiva, el Presidente de la República no podrá ejercer esa facultad sino una sola vez durante el término de su mandato.

Desde el momento en que el Poder Ejecutivo no dé cumplimiento al decreto de convocatoria a las nuevas elecciones, las Cámaras volverán a reunirse de pleno derecho y recobrarán sus facultades constitucionales como Poder legítimo del Estado y caerá el Consejo de Ministros.

Si a los noventa días de realizada la elección, la Corte Electoral no hubiese proclamado la mayoría de los miembros de cada una de las Cámaras, las Cámaras disueltas también recobrarán sus derechos.

Proclamada la mayoría de los miembros de cada una de las nuevas Cámaras por la Corte Electoral, la Asamblea General se reunirá de pleno derecho dentro del tercer día de efectuada la comunicación respectiva.

La nueva Asamblea General se reunirá sin previa convocatoria del Poder Ejecutivo y simultáneamente cesará la anterior.



- El Parlamento puede censurar a los Ministros, haciendo efectiva la responsabilidad política de éstos; el efecto de la censura, en principio es obligar al o los Ministro/s afectados por ella a renunciar, o sencillamente provocar su caída.
- No obstante, el Presidente puede detener la caída del o los Ministros censurados, manifestando su discrepancia política con la censura, disolviendo las Cámaras; y en este caso debe convocar a elecciones para volver a integrarlas.
- Los legisladores electos deben ratificar o rectificar la censura originaria. En el primer caso, la censura –que había sido «detenida» en sus efectos por la disolución de las Cámaras– produce definitivamente sus consecuencias, y caen los Ministros. En la segunda hipótesis –rectificación de la censura originaria los censurados permanecen en sus puestos.

f. Investidura parlamentaria

Inmunidad por votos y opiniones y prerrogativas procesales ante el arresto y el juicio penal. (Arts. 112⁹, 113¹⁰ y 114¹¹ de la C. N.)

Dentro de los quince días de su constitución la nueva Asamblea General, por mayoría absoluta del total de sus componentes, mantendrá o revocará el voto de desaprobación. Si lo mantuviera caerá el Consejo de Ministros.

Las Cámaras elegidas extraordinariamente, completarán el término de duración normal de las cesantes.

⁹ **Artículo 112.** Los Senadores y los Representantes jamás serán responsables por los votos y opiniones que emitan durante el desempeño de sus funciones.

¹⁰ **Artículo 113.** Ningún Senador o Representante, desde el día de su elección hasta el de su cese, puede ser arrestado, salvo en el caso de delito infraganti y entonces se dará cuenta inmediata a la Cámara respectiva, con la información sumaria del hecho.

¹¹ **Artículo 114.** Ningún Senador o Representante, desde el día de su elección hasta el de su cese, podrá ser acusado criminalmente, ni aun por delitos comunes que no sean de los



3. ¿Cuáles son los mecanismos de control del Poder Ejecutivo respecto del Poder Legislativo? Describa brevemente cada uno de ellos especificando las regencias normativas (constitucionales o legislativas) que detallan su regulación.

a. *Iniciativa privativa del poder ejecutivo en determinadas leyes*

Art. 86 inc. 2 C. N.¹²

b. *Facultades de veto del Poder Ejecutivo*

Arts. 137, 137, 138 y 139 de la C. N.¹³

detallados en el artículo 93, sino ante su respectiva Cámara, la cual, por dos tercios de votos del total de sus componentes, resolverá si hay lugar a la formación de causa, y, en caso afirmativo, lo declarará suspendido en sus funciones y quedará a disposición del Tribunal competente.

¹² **Artículo 86.** La creación y supresión de empleos y servicios públicos; la fijación y modificación de dotaciones, así como la autorización para los gastos, se hará mediante las leyes de presupuesto, con sujeción a lo establecido en la Sección XIV.

Toda otra ley que signifique gastos para el Tesoro Nacional, deberá indicar los recursos con que serán cubiertos. Pero la iniciativa para la creación de empleos, de dotaciones o retiros, o sus aumentos, asignación o aumento de pensiones o recompensas pecuniarias, establecimiento o modificaciones de causales, cómputos o beneficios jubilatorios corresponderá, privativamente, al Poder Ejecutivo.

¹³ **Artículo 137.-** Si recibido un proyecto de ley, el Poder Ejecutivo tuviera objeciones que oponer u observaciones que hacer, lo devolverá con ellas a la Asamblea General, dentro del plazo perentorio de diez días.

Artículo 138. Cuando un proyecto de ley fuese devuelto por el Poder Ejecutivo con objeciones u observaciones, totales o parciales, se convocará a la Asamblea General y se estará a lo que decidan los tres quintos de los miembros presentes de cada una de las Cámaras, quienes podrán ajustarse a las observaciones o rechazarlas, manteniendo el proyecto sancionado.

Artículo 139. Transcurridos treinta días de la primera convocatoria sin mediar rechazo expreso de las observaciones del Poder Ejecutivo, las mismas se considerarán aceptadas.

Artículo 140. Si las Cámaras reunidas desaprobaren el proyecto devuelto por el Poder Ejecutivo, quedará sin efecto por entonces, y no podrá ser presentado de nuevo hasta la siguiente Legislatura.



c. *Facultad del Presidente de observar la censura del/los Ministro/s votada por el parlamento*

Art. 148 inc. 3 C. N.¹⁴

¹⁴ El Presidente de la República podrá observar el voto de desaprobación cuando sea pronunciado por menos de dos tercios del total de componentes del Cuerpo.

En tal caso la Asamblea General será convocada a sesión especial a celebrarse dentro de los diez días siguientes.

Si en una primera convocatoria la Asamblea General no reúne el número de Legisladores necesarios para sesionar, se practicará una segunda convocatoria, no antes de veinticuatro horas ni después de setenta y dos horas de la primera, y si en ésta tampoco tuviera número se considerará revocado el acto de desaprobación.

Si la Asamblea General mantuviera su voto por un número inferior a los tres quintos del total de sus componentes, el Presidente de la República, dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes podrá mantener por decisión expresa, al Ministro, a los Ministros o al Consejo de Ministros censurados y disolver las Cámaras.

En tal caso deberá convocar a nueva elección de Senadores y Representantes, la que se efectuará el octavo domingo siguiente a la fecha de la referida decisión.

El mantenimiento del Ministro, Ministros o Consejo de Ministros censurados, la disolución de las Cámaras y la convocatoria a nueva elección, deberá hacerse simultáneamente en el mismo decreto.

En tal caso las Cámaras quedarán suspendidas en sus funciones, pero subsistirá el estatuto y fuero de los Legisladores.

El Presidente de la República no podrá ejercer esa facultad durante los últimos doce meses de su mandato. Durante igual término, la Asamblea General podrá votar la desaprobación con los efectos del apartado tercero del presente artículo, cuando sea pronunciada por dos tercios o más del total de sus componentes.

Tratándose de desaprobación no colectiva, el Presidente de la República no podrá ejercer esa facultad sino una sola vez durante el término de su mandato.

Desde el momento en que el Poder Ejecutivo no dé cumplimiento al decreto de convocatoria a las nuevas elecciones, las Cámaras volverán a reunirse de pleno derecho y recobrarán sus facultades constitucionales como Poder legítimo del Estado y caerá el Consejo de Ministros.

Si a los noventa días de realizada la elección, la Corte Electoral no hubiese proclamado la mayoría de los miembros de cada una de las Cámaras, las Cámaras disueltas también recobrarán sus derechos.



d. *Investidura del Presidente y de los Ministros de Estado*

Arts. 171¹⁵ y 178¹⁶ de la C. N.

II.

JURISPRUDENCIA DE LOS TRIBUNALES, CORTES Y SALAS CONSTITUCIONALES

1. ¿Cuáles son los límites constitucionales generales definidos por la jurisprudencia constitucional respecto de la potestad legislativa del Parlamento?

Si bien la potestad legislativa se encuentra subordinada a todas aquellas limitaciones expresamente establecidas por la Constitución (derechos humanos y garantías fundamentales), rige también esa subordinación respecto a los

515

Proclamada la mayoría de los miembros de cada una de las nuevas Cámaras por la Corte Electoral, la Asamblea General se reunirá de pleno derecho dentro del tercer día de efectuada la comunicación respectiva.

La nueva Asamblea General se reunirá sin previa convocatoria del Poder Ejecutivo y simultáneamente cesará la anterior.

Dentro de los quince días de su constitución la nueva Asamblea General, por mayoría absoluta del total de sus componentes, mantendrá o revocará el voto de desaprobación. Si lo mantuviera caerá el Consejo de Ministros.

Las Cámaras elegidas extraordinariamente, completarán el término de duración normal de las cesantes.

¹⁵ **Artículo 171.** El Presidente de la República gozará de las mismas inmunidades y le alcanzarán las mismas incompatibilidades y prohibiciones que a los Senadores y a los Representantes.

¹⁶ **Artículo 178.** Los Ministros de Estado gozarán de las mismas inmunidades y les alcanzarán las mismas incompatibilidades y prohibiciones que a los Senadores y Representantes en lo que fuere pertinentes.



principios que consagra la Constitución. En efecto, esta limitación se extiende a todos los derechos inherentes a la personalidad humana, así como a los derivados de la forma republicana de gobierno, se encuentren o no reglamentados. (arts. 72¹⁷ y 332¹⁸ de la C. N.)

A modo de ejemplo, se reseñan algunas sentencias en las que la Suprema Corte de Justicia ha declarado inconstitucionales disposiciones legales considerando que el Parlamento transgredió límites fijados por la Constitución Nacional:

a. Sentencia N.º 236/2005 de la S. C. J.

Por ley se dispuso que los ingresos que percibe el personal militar designado en misión diplomática en el exterior no podía ser tenido en cuenta a los efectos de fijar pensiones alimenticias.

La Corte sostuvo que si bien el **principio constitucional de igualdad** «... no impide que se legisle para clases o grupos de personas estableciendo diferencias entre los grupos-ello es a condición de que los referidos grupos y diferencias se construyan racionalmente, esto es, siguiendo las pautas marcadas por el Constituyente... Y precisamente... la circunstancia de que se excluyan de la posibilidad de afectación por retención judicial los ingre-

¹⁷ Artículo 72. La enumeración de derechos, deberes y garantías hecha por la Constitución, no excluye los otros que son inherentes a la personalidad humana o se derivan de la forma republicana de gobierno.

¹⁸ Artículo 332. Los preceptos de la presente Constitución que reconocen derechos a los individuos, así como los que atribuyen facultades e imponen deberes a las autoridades públicas, no dejarán de aplicarse por falta de la reglamentación respectiva, sino que ésta será suplida, recurriendo a los fundamentos de leyes análogas, a los principios generales de derecho y a las doctrinas generalmente admitidas



sos que percibe el personal militar designado en misión diplomática y oficial en el exterior, constituye una diferenciación que carece de toda racionalidad o justificación, por resultar contraria a las pautas marcadas por la Constitución.

... En efecto, tal como lo señalaba Gelsi Bidart, el Constituyente quiso conferir: «... mayor protección y asistencia a quienes (madre, hijos, menores) se encuentran en situación permanente o transitoria de mayor debilidad. Así resulta de expresas disposiciones de la Constitución (arts. 7, 40, 41, 42 y 43)... en razón de lo cual, teniendo las referidas disposiciones legales una orientación opuesta al programa contenido en la Constitución, y ante la falta de racionalidad de la diferenciación establecida, corresponde entender vulnerado el principio de igualdad (art. 8 C. N.)...».¹⁹

b. Sentencias n.ºs 74/03; 43/04; 232/05; 120/06 y 77/07

La Constitución Nacional confiere a los Gobiernos Departamentales la potestad tributaria de crear «... tasas... por utilización, aprovechamiento o beneficios obtenidos por servicios prestados por el Gobierno Departamental...» (art. 297 nal. 5 C. N.).

La Suprema Corte en reiterados pronunciamientos ha declarado la inconstitucionalidad de diversos decretos legislativos departamentales en los que se creaban tributos que si bien se denominaban «tasa», en realidad a juicio de la Corte constituían un impuesto encubierto (y no una tasa) violatorio

¹⁹ Ver Base de Datos –Jaime Zúñáez– Suprema Corte de Justicia.



del art. 297 de la Constitución, que limita taxativamente la **potestad impositiva de los gobiernos departamentales**.²⁰

c. Sentencias n.ºs 137/2010 y 148/2010

La Suprema Corte de Justicia declaró inconstitucionales diversas disposiciones legales de la ley que modificó el proceso laboral, por entender que algunas de ellas vulneraban el principio de igualdad procesal y otras vulneraban el principio al **debido proceso legal**.

d. Sentencias n.º 365/09

En reiterados pronunciamientos la Suprema Corte de Justicia declaró la inconstitucionalidad de los arts. 3 y 4 de la ley 15.848 por considerar que las referidas disposiciones legales vulneran el **principio constitucional de separación de poderes** al conferir al Poder Ejecutivo la facultad de resolver sobre la procedencia de perseguir o no penalmente delitos cometidos por funcionarios militares o policiales durante el régimen de facto.

2. ¿Cuáles son los límites constitucionales generales definidos por la jurisprudencia constitucional respecto de la potestad normativa del Ejecutivo en el ámbito de las normas con rango de ley? ¿y respecto de las normas de rango reglamentario?

El principio constitucional de reserva legal limita la potestad normativa del Poder Ejecutivo en todas aquellas cuestiones reservadas por la Constitu-

²⁰ Ver. Publicación de sents. 232/05 y 77/07 en la Revista Jurídica «La Justicia Uruguaya», Casos 15.477, t. 135 y Caso 15.636, t. 137 respectivamente.



ción Nacional a la Ley. Ello, acontece por ejemplo, en materia tributaria (en lo relativo a la creación y modificación de tributos), en materia procesal (en lo que respecta a la regulación del orden y las formalidades de los juicios) y en el ámbito del Derecho Penal (en lo que refiere a la creación de penas).

En materia tributaria, señala el Prof. Valdés Costa, que el régimen constitucional uruguayo: «... establece rígidamente el principio de legalidad, con algunas excepciones expresas que no afectan la esencia del principio de que no hay tributo sin ley que lo establezca, ni que admitan delegaciones de competencias en lo que concierne a la creación, modificación y supresión de tributos. Dicha reserva de Ley comprende también la potestad de establecer la cuantía del tributo, a partir de elementos tales como la alícuota y la base de cálculo (op. cit., p. 243; art. 2.º núm. 2.º del C. Tributario)...» («Instituciones de D. Tributario», Depalma 1992, p. 228).

En sentencia, n.º 59/91, la Suprema Corte de Justicia, por mayoría (con la discordia de dos de sus integrantes naturales) al conocer en una defensa de inconstitucionalidad rechazó la misma entendiendo que en el caso las facultades conferidas legalmente al Poder Ejecutivo, no vulneraban la limitación constitucional impuesta por el principio de legalidad argumentando en lo medular que: «... la delegación al Poder Ejecutivo, en cuanto a la determinación, percepción y fiscalización, en función de las peculiaridades del gravamen, resulta ajustada a la Constitución. En rigor, el tributo procura beneficiar las exportaciones que, gozando de ciertos beneficios internos (reintegros), podían ser vistas en el país de destino como “favorecidas” y resultarían gravadas allí con impuestos compensatorios. En esa hipótesis, se faculta al Poder Ejecutivo para aplicar un impuesto de cuantía igual o inferior, excluyendo a la mercadería de la calificación de “favorecida”, y sustituyendo el impuesto extranjero por el nacional, con resultados económicos favorables para nuestro país. El normal desconocimiento previo –por parte del legislador– acerca de cómo y cuándo se tornará necesaria la aplicación



del gravamen nacional creado es lo que justifica el otorgamiento de facultades al Poder Ejecutivo para establecer que exportaciones serán gravadas,... sin que ello importe delegación de funciones legislativas. Quedan a salvo en la especie los tres aspectos reservados a la Ley, enunciados por Valdes Costa y reiterados por J. C. Peirano Facio: estructura, existencia y cuantía de la obligación (“El principio de legalidad en el derecho tributario”, Simposio, 1986, pág. 166-67, del autor citado en segundo término). Como la norma legal preve respecto de la cuantía, un máximo de la tasa, la tarea confiada al Poder Ejecutivo queda confinada a una función técnica, de evaluación de datos empíricos, técnicos o científicos, pero ajena a toda discrecionalidad. Según lo dispusiera esta Corporación hace casi treinta años, al reiterar la vigencia del principio consagrado en el actual art. 85 nal. 4 de la Carta “Es obvio que el tributo puede no estar determinado en la Ley. Pero lo que no puede dejar de ser nunca, es no ser determinable de acuerdo a las pautas o los márgenes que el legislador haya considerado adecuados a una eficaz adaptación del Tributo a las diversas circunstancias que pudieran darse” (sentencia n.o 87 del 11/8/62). En el mismo sentido, señalaba Posadas Belgrano, al examinar este tema: “Pero varios de los aspectos secundarios de la relación de impuesto, tales como p. ej. la determinación de la forma de la materia imponible, los plazos para el pago del adeudo, y en algunos de los casos las tasas o cuotas del impuesto dentro de los límites fijados por la Ley, etc., pueden ser confiados por ésta al Poder Ejecutivo”. “Los decretos dictados en base a delegación del Poder Legislativo constituyen un reglamento de autorización dictado según voluntad del legislador”. “Los límites de esas delegaciones están establecidos por los principios generales del Derecho Constitucional y en especial por lo que se refiere a la División de Poderes, pero no tiene limitación alguna en cuanto refiere a modalidades de un impuesto creado por Ley”... “El Poder Ejecutivo puede en virtud de tal delegación no sólo dictar normas que crean relaciones jurídicas de impuesto sino también derogar o modificar impuestos anteriormente dictados”. “Estas delegaciones se han hecho muy frecuentes en los últimos tiempos en nues-



tro país”. (“Derecho Tributario”, Un estudio sobre las relaciones jurídicas de impuestos, págs. 60 y ss.)...».

3. ¿Cuáles son los límites constitucionales definidos por la jurisprudencia constitucional respecto de la potestad presupuestaria?

El art. 216 de la Constitución Nacional establece que: «... Podrá por ley establecerse una Sección especial en los presupuestos que comprenda los Gastos Ordinarios permanentes de la Administración cuya revisión periódica no sea indispensable.

No se incluirá ni en los presupuestos ni en las leyes de Rendición de Cuentas, disposiciones cuya vigencia exceda la del mandato de Gobierno ni aquellas que no se refieran exclusivamente a su interpretación o ejecución.

Todos los proyectos de presupuestos serán elevados a quien corresponda para su consideración y aprobación, en forma comparativa con los presupuestos vigentes...»

Pronunciándose sobre el alcance del referido artículo, la Suprema Corte de Justicia ha expresado en reiteradas ocasiones que: «Las Leyes de presupuesto y de rendición de cuentas, en tanto Leyes formal y materialmente regulares, pueden incluir normas que no sean de ejecución presupuestal y por tanto no limitadas por la disposición citada... el art. 216 de la Carta alude exclusivamente a las normas de naturaleza hacendística, a su interpretación y ejecución, pero no a las previsiones ajenas a la materia presupuestal y que son de diversa sustancia... lo que el precepto prohíbe no es que en la Ley de presupuesto, Ley tanto en sentido formal, como en sentido material-se inscriban otras normas de distinta sustancia; sino que se les dé carácter general o definitivo, proyectándolas hacia el futuro, a las normas específicamente de contenido presupuestal, a las que definen una gestión política de gobierno, y a las que



han previsto la interpretación del acto técnico que todo presupuesto entraña» (sents. n.ºs 90/90, 744/94, 219/97 y 371/03 entre muchas otras).

4. Principales cuestiones planteadas en relación con el control parlamentario del Poder Ejecutivo. Detalle si existe jurisprudencia constitucional (y cual es su contenido básico) respecto de los mecanismos de control parlamentario en sentido estricto (*ad. ex. mociones de censura, votos de confianza, investidura parlamentaria, etc.*) y en sentido amplio (*ad. ex. preguntas, interpelaciones, comisiones de investigación, etc.*)

Existe jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia respecto a cuestiones vinculadas a la investidura del Presidente de la República y de ex Ministros de Estado.

522

- Sentencia n.º 174/2002 de la S. C. J.: El caso refiere a la posibilidad de someter a proceso a un ex Ministro de Estado, por la presunta comisión de un delito durante el ejercicio de su cargo. La Suprema Corte de Justicia interpretando la normativa constitucional aplicable al caso, entendió que no gozaba de inmunidad o prerrogativas procesales, y que por ende podía ser sometido a la justicia penal como cualquier otro habitante de la República.²¹
- Sentencia n.º 973/2003 de la S. C. J.: En el año 2003 se formuló una denuncia penal contra un ex presidente atribuyéndosele por los denunciantes el delito de «atentado contra la Constitución» (art. 132 núm. 6.º del C. P.). La Defensa del ex Presidente sostuvo que no habiéndose efectuado juicio político al ex Presidente y no procedien-

²¹ Publicada en la Revista Jurídica «La Justicia Uruguaya», t. 126, año 2002, c. 14.491 y en Revista de Derecho Penal, n.º 14, Ed. F. C. U., p. 226 y ss.



do el mismo por haber cesado en el cargo y vencido el plazo previsto en el art. 172 de la C. N., resultaba imposible la acción penal.

Al pronunciarse sobre el punto, la Suprema Corte de Justicia examina adecuadamente los principios o valores superiores de igualdad de las personas ante la ley (art. 8 de la C. N.) y de responsabilidad de los gobernantes por los actos ilícitos cometidos durante su gestión (art. 72 C. N.) concluyendo que habiendo cesado en el cargo del cual derivaba la prerrogativa procesal, el ex funcionario pasa a tener el mismo estatuto de garantías que cualquier otra persona sometida al ordenamiento jurídico de la República.²²

5. ¿Existen límites a la reelección del Poder Ejecutivo? ¿Se han planteado problemas constitucionales al respecto? Resuma, en su caso, la solución constitucional dada.

Sí, existen límites a la reelección del Presidente.

523

El art. 152 de la C. N., establece que: «... El Presidente y el Vicepresidente durarán cinco años en sus funciones, y para volver a desempeñarlas se requerirá que hayan transcurrido cinco años desde la fecha de su cese.

Esta disposición comprende al Presidente con respecto a la Vicepresidencia y no al Vicepresidente con respecto a la Presidencia, salvo las excepciones de los incisos siguientes.

El Vicepresidente y el ciudadano que hubiesen desempeñado la Presidencia por vacancia definitiva por más de un año, no podrán ser electos para dichos cargos sin que transcurra el mismo plazo establecido en el inciso primero.

²² Sent. de la S. C. J. n.º 973/03 publicada en la Rev. Jurídica «La Justicia Uruguaya», t. 129, año 2004, c. 14756.



Tampoco podrá ser elegido Presidente, el Vicepresidente o el ciudadano que estuviese en el ejercicio de la Presidencia en el término comprendido en los tres meses anteriores a la elección.»

No se han planteado problemas constitucionales al respecto.

6. ¿Existen potestades de veto del Ejecutivo respecto de actuaciones del Legislativo? ¿Existe jurisprudencia constitucional respecto de estas potestades? Resuma, en su caso, la solución constitucional dada.

Ver Respuesta n.º 3 del capítulo 1. Facultades de veto del poder ejecutivo. Arts. 137, 137, 138 y 139²³ de la C. N.

²³ **Artículo 137.** Si recibido un proyecto de ley, el Poder Ejecutivo tuviera objeciones que oponer u observaciones que hacer, lo devolverá con ellas a la Asamblea General, dentro del plazo perentorio de diez días.

Artículo 138. Cuando un proyecto de ley fuese devuelto por el Poder Ejecutivo con objeciones u observaciones, totales o parciales, se convocará a la Asamblea General y se estará a lo que decidan los tres quintos de los miembros presentes de cada una de las Cámaras, quienes podrán ajustarse a las observaciones o rechazarlas, manteniendo el proyecto sancionado.

Artículo 139. Transcurridos treinta días de la primera convocatoria sin mediar rechazo expreso de las observaciones del Poder Ejecutivo, las mismas se considerarán aceptadas.

Artículo 140. Si las Cámaras reunidas desaprobaren el proyecto devuelto por el Poder Ejecutivo, quedará sin efecto por entonces, y no podrá ser presentado de nuevo hasta la siguiente Legislatura.

