

IX Conferencia Iberoamericana de Justicia Constitucional

Cádiz, 17, 18 y 19 de mayo de 2012

Presidencialismo y parlamentarismo en la jurisprudencia constitucional.

Resumen de respuestas al cuestionario * .

* 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 aún 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 — particularmente 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

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.

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.

nacional⁷; las interpelaciones a los miembros del Ejecutivo y censura de su gestión⁸; los poderes de observación o veto, sanción 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 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

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 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.

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.

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 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* —cargo 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 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.

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.

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.

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.

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

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 dependen 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.

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 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 interpelaciones parlamentarias

²² Andorra, Brasil, Chile, España y Perú.

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 popularizó 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 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

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.

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 desaprobado el envío al extranjero de tropas dominicanas en misiones de paz.

En lo que hace a las *finanzas públicas* debe reseñarse la existencia de previsiones 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.

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.

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

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.

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.

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.

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.

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.

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 Constituciones 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

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.

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.

supone el cese de los Ministros afectados; en el segundo implica una rectificación de la censura originara, 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 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 remplazado 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 chilena, 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

³⁴ Andorra, España, Perú y Portugal.

³⁵ Costa Rica hace hincapié en este dato.

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.

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 Presidente 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.

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, cómputos o beneficios jubilatorios.

³⁷ En la literalidad de la Constitución guatemalteca, “cuando los intereses de la República lo demanden”.

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.

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 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 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

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.

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”.

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.

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.

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

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

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 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.

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 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.

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 Justicia* 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.

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.

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?

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.

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.

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

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

⁵⁰ Andorra, Colombia y España.

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 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

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

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

de Justicia, con las mismas consecuencias 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 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

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.

⁵⁵ España, México y Perú.

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 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 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

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.

⁵⁷ Chile y Honduras.

⁵⁸ Honduras y México.

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?

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 desaprobarción⁵⁹. 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 jurisprudenciales: 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 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

⁵⁹ Guatemala y Perú.

⁶⁰ Chile, España, México, Perú y Portugal.

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 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.

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.

⁶³ Andorra, Bolivia, Guatemala, México y Nicaragua.

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 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 Constitucional 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

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 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° 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, acostumbra 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° 267/88.

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

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, conforme 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 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

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 Financiera 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.

⁷³ Tribunal Constitucional de Portugal, Sentencia nº 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.

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 indisponible, 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 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

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 nº 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 dicho ordenamiento preceptos ajenos a su naturaleza, son inconstitucionales. Suprema Corte de México. Registro No. 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 nº 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 nº 90/90 y 371/03, entre otras.

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.

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.

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.*).

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

⁸⁵ Tribunal Constitucional de Portugal, Sentencia nº 317/86.

⁸⁶ Tribunal Constitucional de España, Sentencias 3/2003 de 16 de enero y 137/2007, 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.

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

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

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 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:**

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 comisiones 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.

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

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 nº 195/94).

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.

- **Citaciones y comparencias:**

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 comparencias parlamentarias, afirmando que se trata de una 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 –distintos y separados del resto de las obligaciones de información que regula el ordenamiento– son indispensables para que el Congreso pueda cumplir con su tarea¹⁰⁰.

⁹⁵ Corte de Constitucionalidad de Guatemala, Opinión Consultiva <Exp 4185-2008>.

⁹⁶ Auto 330 de 2008.

⁹⁷ Tribunal Constitucional de España, Sentencias 177/2002, de 14 de octubre y /4/2009, 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° 170843; Novena Época; Pleno; *Seminario Judicial de la Federación y su Gaceta XXVI*, Diciembre de 2007; Página 967; Tesis: P./J. 11672007; Jurisprudencia.

¹⁰⁰ Tribunal Constitucional de España, Sentencia 1867.

- **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.

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 provistas de rango de ley, a las que pueden suspender o desplazar durante el período de vigencia del estado de emergencia¹⁰².

- **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.

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

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

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.

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

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

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.

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

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.

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 Republica, 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 períodos, consecutivos o no. La posibilidad de reelección por una sola vez fue introducida mediante reforma constitucional a través del 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

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

¹¹⁷ México, Honduras y Portugal.

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

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 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

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, descatando la resolución judicial, ordenó la publicación de la ley en un diario de circulación nacional.

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.