

UNIVERSIDAD DE COSTA RICA

FACULTAD DE DERECHO

Tesis para optar por el grado de Licenciatura en Derecho

**EL VETO CONSTITUCIONAL COMO CONTROL DE
CONSTITUCIONALIDAD, EXTRAJUDICIAL Y POLÍTICO EN EL
PROCEDIMIENTO DE LA FORMACIÓN DE LA LEY.**

JOSÉ LUIZ RODRÍGUEZ ARAYA

B25604

Sede de Occidente

San Pedro de San Ramón

Enero, 2019



03 de diciembre de 2018
FD-3424-2018

Dr. Alfredo Chivino Sánchez
Decano
Facultad de Derecho

Estimado señor:

Para los efectos reglamentarios correspondientes, le informo que el Trabajo Final de Graduación (categoría Tesis), del estudiante: José Luíz Rodríguez Araya, carné B25604, denominado: "El veto constitucional como control de constitucionalidad, extrajudicial y político en el procedimiento de la formación de la ley", fue aprobado por el Comité Asesor, para que sea sometido a su defensa final. Asimismo, el suscrito ha revisado los requisitos de forma y orientación exigidos por esta Área y lo apruebo en el mismo sentido.

Igualmente, le presento a los (as) miembros (as) del Tribunal Examinador de la presente Tesis, quienes firmaron acuso de la tesis (firma y fecha) de conformidad con el Art. 36 de RTFG que indica: "EL O LA ESTUDIANTE DEBERÁ ENTREGAR A CADA UNO DE LOS (AS) MIEMBROS (AS) DEL TRIBUNAL UN BORRADOR FINAL DE SU TESIS, CON NO MENOS DE 8 DÍAS HÁBILES DE ANTICIPACIÓN A LA FECHA DE PRESENTACIÓN PÚBLICA".

Tribunal Examinador

Informante	Dr. Andrés González Porras
Presidente	Dra. Isabel Montero Mora
Secretario	Licda. Ruth Mayela Barboza Morera
Miembro	Dr. Víctor Orozco Solano
Miembro	Dr. Jorge Córdoba Ortega

1. Por último, le informo que la defensa de la tesis es el **19 de enero del 2019**, a las 11.00 a.m. en la Sede de San Ramón.

Atentamente,

Ricardo Salas Porras
Director
Area investigación

RSP/gce
Coordinador Expediente



Lunes 05 de noviembre de 2018

Dr. Ricardo Salas Porras
Universidad de Costa Rica
Facultad de Derecho
Área de Investigación

Estimado señor:

Sirva la presente para saludarle y hacerle de su conocimiento que, mi condición de Director del Comité Asesor, he realizado las revisiones pertinentes de forma y fondo establecidos por el Área de Investigación del trabajo de investigación "*El veto constitucional como control de constitucionalidad, extrajudicial y político en el procedimiento de la formación de la ley.*", presentado por el estudiante de Derecho José Luiz Rodríguez Araya, carné B25604, resultando de esta revisión mi aval para su presentación. Considero que se ha logrado un excepcional trabajo que por mucho supera las expectativas regulares para el caso de licenciatura, razón por la cual ya tiene méritos propios para su defensa pública. Es de rescatar la metodología utilizada para la exposición y abordaje del caso, tratándose de una situación procesal muy compleja, lo cual requiere de considerable investigación y dedicación. Por lo que el mismo será un aporte valioso para el Derecho Constitucional y su jurisdicción.

Sin más, se despide:



Dr. Andrés González Porras
Director del Comité Asesor
Facultad de Derecho
Universidad de Costa Rica

Lunes 5 de noviembre del 2018

Dr. Ricardo Salas Porras
Universidad de Costa Rica
Facultad de Derecho
Área de Investigación

Estimado señor:

Sirva la presente para saludarle e indicarle que, en mi condición de Lector e integrante del Comité Asesor, he realizado las revisiones pertinentes de forma y fondo del trabajo de investigación *“El veto constitucional como control de constitucionalidad, extrajudicial y político en el procedimiento de la formación de la ley.”*, presentado por el estudiante de Derecho José Luiz Rodríguez Araya, carné B25604, por lo que considero cumple a cabalidad los requisitos para su admisión así como defensa pública.

Sin más, se despide:



Dr. Jorge Córdoba Ortega
Lector del Comité Asesor
Facultad de Derecho
Universidad de Costa Rica

Lunes 5 de noviembre de 2018

Dr. Ricardo Salas Porras
Universidad de Costa Rica
Facultad de Derecho
Área de Investigación

Estimado señor:

Reciba de mi parte un cordial saludo. Mediante la presente, en mi calidad de lector e integrante del Comité Asesor, hago constar que he realizado la revisión respectiva de la tesis titulada “El veto constitucional como control de constitucionalidad, extrajudicial y político en el procedimiento de la formación de la ley.”, presentado por el estudiante de Derecho José Luiz Rodríguez Araya, carné B25604, por lo que autorizo se proceda con la defensa pública de este trabajo de investigación.

Sin más, se despide:



Dr. Víctor Orozco Solano
Lector del Comité Asesor
Facultad de Derecho
Universidad de Costa Rica

San José, 23 de noviembre de 2018

Señor Dr. Andrés González Porras

Director de tesis

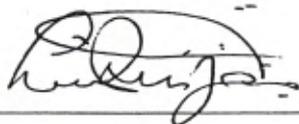
Facultad de Derecho

Universidad de Costa Rica

Estimado señor:

Quien suscribe, en su carácter de filólogo, declara que ha revisado la tesis del alumno *José Luiz Rodríguez Araya* cédula 1-1549-0308 y carné universitario B25604 quien es postulante al grado y título de Licenciatura en Derecho con la tesis denominada **El veto constitucional como control de constitucionalidad, extrajudicial y político en el procedimiento de la formación de la ley**. La revisión incluye ortografía, puntuación y corrección idiomática así como la claridad de expresión.

Atentamente,



Lic. Luis Fernando Quijanó López

Céd. 1-0323-0662

Carné de colegiado número 000623

DEDICATORIA

Dedico este trabajo de investigación a mi madre Ana Luisa y a mi padre José Elías por haber sido ellos con su amor, paciencia y trabajo, pilares fundamentales para mi formación personal, ética, espiritual y profesional. A mis abuelas Hannia y Maruja, mujeres extraordinarias y luchadoras que me han heredado un enorme cariño por los principios cristianos del amor al prójimo, el servicio y la justicia social. Y a mis hermanos Juan Carlos, Ana Victoria y María Virginia que han formado a mi lado una familia cuyo apoyo y cariño ha sido incondicional a lo largo de mi vida.

¡Los amo!

AGRADECIMIENTOS

Agradezco a Dios por permitir desarrollar mi vocación profesional y humanística en mi Alma Mater la Universidad de Costa Rica

De igual forma extiendo mi más profundo agradecimiento a las y los docentes Andrés González, Jorge Córdoba, Víctor Orozco, Isabel Montero y Ruth Mayela Barboza por el apoyo en la elaboración del presente trabajo de investigación y por contribuir en mi crecimiento profesional así como personal con el aprendizaje del Derecho en la Sede de Occidente.

¡Gracias por tanto!

ÍNDICE GENERAL

DEDICATORIA.....	I
AGRADECIMIENTOS.....	II
ÍNDICE GENERAL.....	III
RESUMEN DEL TRABAJO	V
FICHA BIBLIOGRÁFICA	VII
INTRODUCCIÓN.....	1
CAPÍTULO I: EL FUNDAMENTO DEL VETO CONSTITUCIONAL EN LA TEORÍA DE LA DIVISIÓN DE PODERES.....	6
Sección I: Fundamento del veto en la teoría liberal de la división de poderes.....	6
a) La formulación liberal de la separación de poderes: argumentos de J. Locke	8
b) El veto, un acto de la separación liberal de poderes: aportes de Montesquieu.....	9
c) De la división orgánica al equilibrio de poderes.....	13
Sección II: Formulación del veto en el sistema estadounidense de pesos y contrapesos. 14	
a) Los planteamientos de J. Locke en la ideología de la sociedad colonial anglosajona.....	14
b) La discusión de la separación del poder en el contexto político estadounidense de 1787.....	15
c) Fundamento político del veto en el sistema estadounidense de pesos y contrapesos: J. Madison y A. Hamilton	16
d) El veto como un acto político incompatible con la labor de los jueces en el sistema estadounidense.	19
Sección III: El Veto en el diseño de la división de poderes en la Asamblea Constituyente de 1949.....	20
a) La reformulación de la separación de poderes en la Constituyente de 1949.	21
b) Planteamiento del veto en el modelo estatal de 1949.	24
c) El veto: un control para el equilibrio en la división del poder costarricense.	26
CAPÍTULO II: EL VETO: UN CONTROL POLÍTICO Y EJECUTIVO DEL ÓRGANO LEGISLATIVO.....	29
Sección I: El veto, ¿Es una competencia legislativa del poder ejecutivo?	29
a) La función legislativa: etapa iniciativa y constitutiva de la ley.	30
b) La competencia ejecutiva en la función legislativa: Etapa de eficacia.....	35
c) La perfección e integración de la eficacia normativa en las leyes.	38

d) El trámite del veto: Objeciones de oportunidad, constitucionalidad y sus límites en la etapa de eficacia.	41
Sección II: Perspectivas jurisprudenciales del Veto Constitucional 1992-2015	45
a) Concepto jurisprudencial del veto constitucional.	45
b) Levantamiento del veto constitucional:	47
CAPÍTULO III: EL VETO CONSTITUCIONAL, UNA GARANTÍA DE LA CARTA FUNDAMENTAL EN EL DISEÑO DE PESOS Y CONTRAPESOS	55
Sección I: El control concentrado de las leyes en el modelo costarricense	56
a) La Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia	56
b) El Control Concentrado de Constitucionalidad y su relación con el veto constitucional.	58
c) El veto constitucional, un control preventivo	64
d) ¿Es el criterio de la Sala Constitucional vinculante tanto por razones de fondo así como de procedimiento en el trámite del veto constitucional?	71
Sección II: El veto como control de la ley fundamental: ¿Es el veto una facultad presidencial para defender la constitución?	76
a) ¿Puede el Poder ejecutivo costarricense defender la constitución?	76
b) La aplicación de la constitución y la defensa constitucional en el Poder ejecutivo.	78
CAPÍTULO IV: EL PROCEDIMIENTO DEL VETO: UN ESTUDIO DE DERECHO COMPARADO EN HISPANOAMÉRICA	86
Sección I: Procedimiento del veto en Hispanoamérica: Plazos, Competencia y efectos..	90
a) Plazos constitucionales comparados en el procedimiento.	90
b) Interposición, resello y promulgación del veto comparado.	94
c) El veto total y parcial comparado.	104
Sección II: El veto constitucional comparado en Hispanoamérica.....	106
a) El veto constitucional de dos fases:El Salvador, Panamá, Colombia y Costa Rica	107
b) El veto constitucional de fase judicial: Honduras, Ecuador y Venezuela.....	109
CONCLUSIONES.....	111
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	123

RESUMEN DEL TRABAJO

Con la promulgación de la Constitución de la República de Costa Rica de 1949, la interpretación del contenido de la Carta magna dejó de ser, desde mediados del siglo XX, una tarea netamente política, para transformarse en una técnica de los jueces, esta norma fundamental planteó distintos procesos de control de la regularidad de forma previa con el veto constitucional o posterior en sede judicial. Luego, la garantía de la supremacía constitucional se vio fortalecida aún más en 1989, cuando se reformó el artículo 10 de la Constitución política y se aprobó la *Ley de la Jurisdicción Constitucional* integrando al ordenamiento jurídico la Sala Constitucional. Las modificaciones legislativas de 1989 generaron una cuestión en relación con la objeción por inexecutable, pues las competencias de la Sala en la formación de las leyes con la consulta legislativa de constitucionalidad parecen desplazar este instituto a un plano de irrelevancia. Dando pertinencia al examen del veto por razones de inconstitucionalidad desde un enfoque académico que permita determinar el rol de esta figura en el diseño constitucional del equilibrio de poderes.

Por ello, en el presente trabajo se realizó una investigación del veto constitucional a partir de la bibliografía, las resoluciones judiciales, así como de las teorías existentes del veto, cuando se verificaron las relaciones del objeto de estudio con la supremacía constitucional, el equilibrio de poderes, el control de la Carta fundamental y el proceso constitucional. Con el propósito de determinar la importancia y necesidad del veto por razones de constitucionalidad luego de la creación de la Sala constitucional y así establecer un criterio sobre la pertinencia de este instituto dentro del Estado de Derecho. Con la intención de validar -a modo de hipótesis- si el Veto Constitucional es una institución del Estado necesaria para mantener el Equilibrio de Poderes, al generar un doble control de constitucionalidad en el procedimiento de la formación de las leyes entre el Poder Ejecutivo y Judicial, preservándose así, a partir del Principio de Supremacía constitucional, el balance de poderes que ordena la Constitución política, en un ámbito de armonía entre las competencias de la Sala Constitucional y el presidente.

Para el desarrollo de este estudio se realizó un abordaje de los antecedentes teóricos de la división del poder durante el periodo de la ilustración y se verificó las observaciones del *Federalista*, con el fin de dilucidar los criterios filosófico-políticos justificantes de la objeción presidencial en la teoría clásica de división de poderes y el modelo constitucional estadounidense de 1787. Adicionalmente, se realizó un estudio del modelo de separación de poderes costarricense planteado en la Asamblea Nacional Constituyente de 1949, para determinar, junto con las resoluciones 2015-012250 y 2015-012251 de la Sala Constitucional, las formas instrumentales del veto que regulan su interposición, limitaciones, levantamiento, así como los efectos suspensivos que causa en el trámite de los proyectos de ley.

En otro orden de ideas, el presente trabajo analizó el tema del *control concentrado de constitucionalidad* con el fin de explicar la función metodológica del tribunal constitucional en relación con el procedimiento de la objeción por inexecutable. Por último, para comprender el papel del contralor de regularidad en el procedimiento del veto constitucional se hizo un estudio comparado de la objeción presidencial en Hispanoamérica, identificando: el tipo de competencia para objetar; los plazos de interposición; los términos para finalizar el trámite y los efectos jurídicos asociados.

Para finalmente concluir que: El veto constitucional es una institución del Estado necesaria para mantener el equilibrio de poderes, pues su aplicación permite un control preventivo de constitucionalidad en el procedimiento de la formación de las leyes, vía consenso político entre el órgano ejecutivo y legislativo que, ante la discrepancia de sus detentadores, provoca la concurrencia de la Sala Constitucional en última instancia, preservándose así a partir del Principio de Supremacía constitucional el equilibrio del poder que ordena la Constitución política, en un ámbito de armonía entre las competencias de la presidencia, las diputaciones y la jurisdicción constitucional.

FICHA BIBLIOGRÁFICA

Rodríguez Araya, José Luis. El veto constitucional como control de constitucionalidad, extrajudicial y político en el procedimiento de la formación de la ley. Tesis de Licenciatura en Derecho, Facultad de Derecho. Universidad de Costa Rica. San José, Costa Rica. 2019, VII y 132

Director: Dr. Andrés González Porras

Palabras Claves: Veto, Equilibrio de poderes, Poder Ejecutivo, Procedimiento Legislativo, Sala Constitucional, Control previo

INTRODUCCIÓN

Las discusiones sobre el control de constitucionalidad y el equilibrio de poderes en la formación de los Estados decimonónicos han generado, a través del tiempo, una serie de competencias exclusivas que limitan y dividen el poder soberano entre diferentes instancias de gobierno, con el propósito de impedir la concentración de las potestades de imperio existentes en un solo órgano unipersonal o colegiado. Este diseño de frenos y contrapesos forma parte integral del Estado de Derecho republicano, cimentándose como un principio en la Constitución política de la nación. Actualmente, el artículo 9 de la Carta Fundamental recoge esta evolución histórica del Derecho Constitucional, estableciendo que el Gobierno de la República se ejerce por tres poderes independientes entre sí: el legislativo, el ejecutivo y el judicial. En este marco, la actividad atribuida a los poderes genera una dinámica, cuyo fin esencial es reproducir un “equilibrio de la fuerza del Estado sobre la sociedad” que permita la vigencia y eficacia de los Derechos Fundamentales de los ciudadanos frente al gobierno y los terceros. El Estado constitucional de derecho costarricense en su Carta magna delimita entre las funciones de los poderes, la dinámica de la formación de la ley, siendo este un nicho de investigación de la labor del Poder Ejecutivo en el equilibrio de poderes con el uso del veto. La Constitución política de 1949 establece el veto en sus artículos 125, 126, 127 y 128, dividiéndose este en dos tipos: el veto por razones de inconveniencia y el veto por razones de inconstitucionalidad: el primero es una potestad del Poder Ejecutivo, que se reitera en las cartas fundamentales del siglo XIX y se motiva esencialmente por razones políticas de oportunidad y conveniencia, mientras que el segundo es un veto fundado técnicamente en la incompatibilidad del proyecto de ley con respecto a la constitución. Mediante un procedimiento de revisión constitucional que ejerce el presidente de la República en conjunto con las y los diputados y, en última instancia, con la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia.

Particularmente, el tópico del veto constitucional presenta una disyuntiva que se abordará en el presente trabajo, pues con su aplicación pareciera darse un control de constitucionalidad extrajudicial. No obstante, la interpretación del contenido de la Constitución de la República de Costa Rica ha dejado de ser, desde mediados del siglo XX una tarea netamente política, para transformarse en una técnica jurídica propia de los jueces, labor que se ha visto fortalecida aún más en 1989, cuando se reforma el artículo 10 de la

Constitución política y se aprueba la *Ley de la Jurisdicción Constitucional*. Es en este contexto donde queda en duda el papel del veto constitucional como procedimiento de control de la Carta Fundamental y de equilibrio de poderes en el Estado, ya que las competencias de la Sala, en la formación de las leyes, parecen desplazar este instituto a un plano de irrelevancia. Este marco jurídico obliga a un examen del veto desde el enfoque que permita determinar, bajo una perspectiva académica, el rol de esta figura en el diseño de pesos y contrapesos que contiene la Carta fundamental, con el propósito de establecer su pertinencia y el sentido de su existencia para garantizar el equilibrio del poder en el Derecho Constitucional actual. Entonces el problema que resulta de interés para el presente trabajo, es que la Sala Constitucional asume en su competencia una serie de funciones que pueden reemplazar la aplicación del Veto por razones de inconstitucionalidad como un control extrajudicial necesario para el Equilibrio de Poderes en el Estado Costarricense y por ello es necesario indagar como cuestión de investigación *¿Es el Veto Constitucional un control extrajudicial de constitucionalidad de las leyes necesario para el Equilibrio de Poderes en el Estado Costarricense frente a la creación de la Sala Constitucional en 1989?*

Un primer planteamiento a la cuestión es concebir –a modo de hipótesis- que el Veto Constitucional es una institución del Estado necesaria para mantener el Equilibrio de Poderes, pues su aplicación permite un doble control de constitucionalidad en el procedimiento de la formación de las leyes entre el Poder Ejecutivo y Judicial, preservándose así a partir del Principio de Supremacía constitucional el balance de poderes que ordena la Constitución política, en un ámbito de armonía entre las competencias de la Sala Constitucional y el presidente.

Para dar respuesta a la interrogante anterior y verificar la exactitud del planteamiento inicial o hipótesis, esta investigación determinará -como objetivo general- la importancia y necesidad del veto por razones de constitucionalidad luego de la creación de la Sala constitucional, con la intención de establecer criterios justificantes sobre la pertinencia de este instituto dentro del Estado de Derecho y desde una perspectiva constitucional, mediante el cumplimiento de objetivos específicos como: Examinar el Papel del veto en el diseño constitucional del Estado Costarricense actual, para comprender su mecanismo de interposición y sus efectos jurídicos sobre los Decretos Legislativos; Establecer el rol del

Veto constitucional como un control extrajudicial y político de constitucionalidad en el procedimiento de la Formación de las Leyes, para exponer su papel en el diseño de frenos y contrapesos del Estado Costarricense, y finalmente, comparar y contrastar el procedimiento del veto constitucional en los países de Hispanoamérica, para así averiguar el papel del Tribunal Constitucional en la aplicación del control preventivo de constitucionalidad.

Esta investigación presentará en su desarrollo un abordaje de los antecedentes teóricos de la división del poder durante el periodo de la ilustración, vinculados a la génesis filosófica del veto como mecanismo -planteado por Charles Louis de Secondant- en la formulación liberal de la separación de poderes para la contención de la actividad parlamentaria. Adicionalmente, se verificarán las observaciones de los constituyentes J. Madison y A. Hamilton patentes en *El Federalista*, con el fin de dilucidar los criterios justificantes de la objeción presidencial en el modelo de pesos y contrapesos de la constituyente estadounidense de 1787. De modo que la correlación entre estos dos contextos, brindará parámetros ideológico-políticos a este trabajo para comprender el papel primario del veto en la estructura de división de poderes. Asimismo, para el análisis del objeto de estudio en el territorio nacional, el trabajo explorará el contenido ideológico del veto en la institucionalidad costarricense, no solo centrándose en los postulados de la teoría clásica de la separación del poder, sino que se hará énfasis en la reformulación de la separación de poderes que se llevó cabo en la coyuntura histórica en la que se redactó el texto fundamental de 1949, pues el diseño presentado por la Asamblea Nacional Constituyente de la época permite actualmente definir la naturaleza jurídica del veto como un control del sistema democrático.

Seguidamente, para el propósito de este trabajo, se examinará el procedimiento legislativo con el fin de determinar la incidencia de la objeción presidencial en la división del poder, pues su interposición ocurre en la cadena de creación de las normas. Partiendo de la formulación de G. Bidart la formación de la ley se divide en tres etapas denominadas: iniciativa, constitutiva y de eficacia, donde el juego veto-sanción ocurre en la fase integradora de la eficacia, mediante el ejercicio colegiado de la competencia gubernativa del Poder ejecutivo. Es en este marco donde se hará un estudio del veto en relación con las formas instrumentales que regulan su interposición y los efectos suspensivos que causa en el trámite

de los proyectos de ley. Asimismo, las resoluciones de la Sala Constitucional durante el 2014 y 2015 sobre el levantamiento del veto contra la Ley de desafectación del uso público de la Calle trece bis (Res. 2015-012250) y la Reforma Procesal Laboral (Res. 2015-012251), resultarán ilustrativos para este trabajo en el análisis de la etapa política y judicial del procedimiento del veto constitucional, dilucidando con mayor exactitud la finalidad jurisprudencial de la institución, los procedimientos de interposición, los criterios jurídicos que justifican la potestad de su levantamiento, así como el límite de su ejercicio que se encuentra impuesto en el plazo reglamentario de caducidad.

El veto constitucional –en su procedimiento- agrupa la verificación técnica de regularidad entre el poder ejecutivo, legislativo y judicial con el fin de garantizar previamente la Supremacía Constitucional en la formulación de las leyes. Este procedimiento divide el control ex ante en dos fases: política y judicial, pues su interposición por parte de la presidencia, direcciona en un escenario de actores políticos una revisión de constitucionalidad de los decretos legislativos, donde la falta de consenso entre las autoridades políticas, genera el presupuesto procesal oportuno para la intervención final de la Sala Constitucional. En este marco, para el desarrollo de esta investigación se analizará el tema del *control concentrado de constitucionalidad* con el fin de explicar la función metodológica de la Sala Constitucional, con énfasis al problema del lenguaje en la interpretación constitucional; el nexo metodológico entre el esquema del legislador negativo y el ejercicio intelectual del Poder ejecutivo para plantear la objeción por inexecutable; así como la formulación del control previo en el procedimiento de la formación de las normas. Para así determinar si existe realmente un control de extrajudicial en la labor que realiza la presidencia y corroborar si el veto constitucional corresponde a una facultad presidencial para defender la constitución. Por último, con el fin de comprender el papel de la Sala Constitucional en el procedimiento de veto constitucional y su influencia sobre el equilibrio de poderes, en este trabajo se hará un estudio de derecho comparado de los procedimientos de las observaciones por oportunidad y de regularidad en Hispanoamérica. Las cartas magnas de México, República Dominicana, Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica, Panamá, Colombia, Venezuela, Ecuador, Perú, Bolivia, Chile, Paraguay, Argentina y Uruguay se ha fundamentado en la teoría de la separación de poderes propuesta por Montesquieu. En estos sistemas jurídicos se definen relaciones inter-orgánicas

para llevar a cabo el procedimiento legislativo que ameritan de la participación del Poder ejecutivo con la sanción, la promulgación el veto contra el acto parlamentario para definir la validez y eficacia a la nueva normativa. Particularmente en los países como El Salvador, Honduras, Costa Rica, Panamá, Colombia, Venezuela y Ecuador se permite al Poder ejecutivo no solo objetar el decreto legislativo por razones de oportunidad o conveniencia sino también otorgan la facultad presidencial de vetar los proyectos de ley por ser inexecutable.

Estas características instrumentales que comparten los países de la región priorizan el estudio en general de los procedimientos de interposición de las observaciones, incluso en los países que solo cuenten con la modalidad de objeción por oportunidad o conveniencia. De modo que el ejercicio comparatista de las analogías y las diferencias procesales de este control político entre las naciones seleccionadas posibilita, desde una dimensión supranacional, la obtención de elementos descriptivos del proceso constitucional, que coadyuvan a comprender mejor el objeto de estudio.

Es en este contexto donde la viabilidad comparativa que posee la región, con excepción de Cuba, genera coordenadas de microcomparación del procedimiento que permitirán, para este trabajo, identificar los tipos de competencia para interponer las objeciones, sean estas compartidas o exclusivas, establecer los plazos de interposición del veto: plazo ordinario o de receso, definir términos para finalizar el trámite del veto en la corriente legislativa, exponer la tipificación del veto sea parcial o total y sus efectos jurídicos asociados, determinar el órgano competente para la sanción y promulgación del decreto legislativo vetado, cuando haya finalizado el trámite con resello, así como estudiar las mayorías requeridas para levantar el veto del Poder ejecutivo. Asimismo la comparación de los procesos de veto constitucional en los países que presentan esta modalidad, permitirá definir el papel del contralor de la regularidad en el proceso constitucional del veto.

Finalmente, con todos los resultados de la investigación, se concluirá si el veto constitucional es un control extrajudicial de constitucionalidad de las leyes necesario para el Equilibrio de Poderes en el Estado Costarricense frente a la creación de la Sala Constitucional.

CAPÍTULO I: EL FUNDAMENTO DEL VETO CONSTITUCIONAL EN LA TEORÍA DE LA DIVISIÓN DE PODERES

El vínculo histórico entre el veto y la separación del poder dentro del marco constitucional es un proceso estructural doctrinariamente aceptado y poco discutido. En este sentido se ha concebido de forma dogmática que el veto como tal es el mecanismo de control más poderoso que tiene a disposición el Poder ejecutivo frente al legislativo.¹ Siendo este acto un engranaje del sistema de pesos y contrapesos para garantizar el equilibrio del poder en el sistema presidencialista. Este contexto exige un abordaje de los antecedentes de la Teoría de la división de poderes para comprender directamente el papel del veto en el sistema constitucional como el resultado de un proceso filosófico generado en una época específica y que responde a determinadas circunstancias políticas- jurídicas.

Este capítulo examinará el papel del veto en el diseño constitucional a partir de su génesis, los planteamientos teóricos y el diseño constitucional estadounidense de “*checks and balances*”; parámetros político-ideológicos, que justifican su existencia en la estructura de división de poderes influenciando el desarrollo constitucional costarricense.

Desde este marco, se realizará un abordaje a la teoría clásica de la división de poderes a partir de tres ejes (histórico, filosófico y político) del veto. En un primer apartado se explorará el objeto de estudio en los postulados de J. Locke y Montesquieu, para explicar en un segundo plano su justificación en los planteamientos políticos de J. Madison y A. Hamilton, para finalmente exponer su fundamento en la constitución costarricense de 1949.

Sección I: Fundamento del veto en la teoría liberal de la división de poderes

Considerando inicialmente el veto como una facultad prohibitiva, o como el impedimento de una acción; este ejercicio encuentra similitud con la práctica del *intercessio* romano en la antigüedad, y fue reconstruido desde los teóricos de la división del poder durante los siglos XVI–XVII, legando su concepto y práctica a quienes tuvieron participación en la construcción de los primeros Estados, tras las revoluciones americana y francesa. Esta condición del veto como acto intrínseco a la teoría de la división de poderes hace necesario

¹ Magda Rojas, *El Poder Ejecutivo en Costa Rica*, 2º ed. (San José: Editorial Juricentro., 1997), 193-195

explicar su origen desde ese contexto histórico e ideológico, que inició con el decaimiento del antiguo régimen, y la propuesta de mecanismos efectivos de control del poder dentro de los Estados emergentes en la modernidad.

El quebranto del feudalismo como modo de producción frente a la compensación de las cargas con el uso del dinero, causó en Europa occidental “*un desplazamiento de la coerción política en un sentido ascendente hacia una cima centralizada y militarizada: el Estado Absolutista*”². Su función principal fue el establecimiento regional y nacional de una serie de unidades políticas y económicas de coacción de las masas campesinas, distribuidas en una cadena de soberanías productivas que concentraron los excedentes del campo, mediante el instituto del vasallaje. Este proceso causó la reorganización del sistema monárquico durante la transición hacia la modernidad, captando el poder para contener la jerarquía social del antiguo régimen. Este modelo tuvo la facultad de intervenir directamente en la conducta de la nobleza y los sectores burgueses en aumento, mediante la promulgación de la legislación absolutista, por parte del monarca.³

Un proceso divergente fue el caso británico, en donde la aristocracia se conformó en instancias colegiadas denominadas “*parliaments*”. Estas se interrelacionaron en un modelo inicial de Asamblea nacional, unificada de representación nobiliaria, en cuyo marco se instauró un poder monárquico con facultad ejecutiva y una competencia limitada desde la perspectiva legislativa por el propio parlamento.⁴

Esta situación influyó en la consolidación del absolutismo inglés delimitándolo como un fenómeno impopular, débil y distinto del resto de Europa occidental. Durante los reyes Estuardo, entre los siglos XVI y XVII, se dio una transformación del sistema inglés concentrando potestades propias de una monarquía católica y absoluta. Sin embargo, este objetivo era contradictoria a los intereses del Parlamento inglés y de la Iglesia anglicana (estratos hegemónicos de la época), resultando un fracaso el reinado de Jacobo I y la instauración de una monarquía constitucional en 1689 con la aprobación de *The Bill of Rights*.⁵

² Perry Anderson, *El Estado Absolutista*, 15° ed. (Madrid: Siglo Veintiuno Editores S.A., 1998), 14.

³ *Ibíd.*, 14-19

⁴ Anderson, 110-115

⁵ Roberto Blanco, *El Valor de la Constitucional.*, 2° ed. (Madrid: Alianza Editorial, 2006.), 45-47.

a) La formulación liberal de la separación de poderes: argumentos de J. Locke

A finales del siglo XVII John Locke presentó en su Segundo Tratado Civil, la primera formulación reconocible de la separación de poderes⁶. Locke, con esto, planteó una incompatibilidad entre el Estado absolutista y los derechos naturales que se origina en la incidencia del poder concentrado de la monarquía sobre las libertades de la ciudadanía. Su teoría indicaba la incongruencia entre la forma de gobierno del antiguo régimen en contraposición con la naturaleza racional de las personas, y la necesidad de un gobierno con poderes divididos, así como autorizado por el consentimiento de los habitantes del territorio.

El veto no es reconocible en el Segundo Tratado Civil, pues el trabajo de J. Locke hilvana la facultad de producir legislación, como una actividad separada de la ejecución normativa, constituyendo teóricamente un escenario de relación dependiente entre los poderes que posteriormente denominaría legislativo y ejecutivo. En esta concepción existe una subordinación de los poderes a un parlamento predominante, en cuanto el modelo se basó en la premisa: *“quien a otro le pueda dar leyes le será obligatoriamente superior”*⁷. La validez de las normas, de acuerdo con este pensamiento, corresponde directamente al ejercicio de la competencia legislativa dirigida a la consecución del bien público, y no al interés propio. No obstante, Locke reconoce -aunque no lo considera adecuado- que la hegemonía legislativa acaba con la participación del poder ejecutivo en el proceso de la formación de las leyes⁸. De acuerdo con Macfarlane, este argumento está ligado al contexto político, en cuanto *“así ocurría en el modelo inglés que otorgaba al monarca el poder de vetar una legislación (...) empero, continuaba sometido a las leyes que contribuía a elaborar.”*⁹

Precisamente, el modelo constitucional propuesto en Inglaterra por Locke, presentó una solución racional a la cuestión del Estado y los derechos naturales.¹⁰ En esta teoría, el

⁶ Javier Pérez, *Curso de Derecho Constitucional*, 14º ed. (Madrid: Ediciones Jurídicas y Sociales S.A., 2014.), 568.

⁷ John Locke, *Ensayo sobre el Gobierno Civil* (Buenos Aires: Gradifco SLR, 2007), 126

⁸ Locke plantea en su teoría que: “El Poder Ejecutivo dondequiera que residiese, salvo si es en la persona que tiene participación en el Poder Legislativo será visiblemente subordinado a este y ante él responsable y cabrá como se quisiera cambiarlo y removerlo (...)” *Ibíd.*, 127.

⁹ L.J. Macfarlane, *Teoría Política Moderna* (Madrid: Espasa Calpe S.A., 1978), 324.

¹⁰ El Derecho Natural en este contexto corresponde a una serie de mandatos constituidos “por principios universales validos que gobiernan la vida del hombre en sociedad, principios que no han sido creados por el hombre sino que son descubiertos; principios verdaderos que son –se supone- obligatorios para todos, incluso

ejercicio de los poderes legislativo, ejecutivo, federativo y la judicatura, debe darse bajo una ley fundamental natural¹¹. El Estado se posiciona como una organización garante de la vigencia de derechos esenciales como: la propiedad privada, la vida, la libertad, la seguridad y la paz. Tal división del poder se justifica paralelamente en el “argumento” de que la concentración de este en una o en varias personas no permitiría el ejercicio de las prerrogativas expuestas.

En su origen, el idealismo liberal filosófico del Gobierno civil fue la respuesta “racional” a una serie de intereses al contexto político inglés de la época, pues intrínsecamente la teoría de John Locke justificó en el derecho natural la prevalencia de una coalición entre la aristocracia, la burguesía y la iglesia anglicana. Constituidas estas en un órgano colegiado legislativo a la cual estaría subordinada la monarquía y con mucha mayor medida las bases de la jerarquía social: resultado fáctico de la Revolución gloriosa.¹²

Los escritos de J. Locke sustentaron la teoría de la división de poderes, en la necesidad social del establecimiento de derechos naturales en la comunidad, que no podían ser asegurados por el Estado absolutista. Planteando dogmáticamente este diseño como una garantía para el cumplimiento de una ley originaria a favor de las masas populares, “representadas” por una clase hegemónica de elección limitada.

b) El veto, un acto de la separación liberal de poderes: aportes de Montesquieu

Teóricamente, el veto –como acto- integrado al modelo de la división de poderes, fue presentado por Charles Louis de Secondat, en su obra *El Espíritu de las leyes*; en este escrito el barón de Montesquieu hace una descripción del Estado británico que resulta, desde un punto de vista histórico, un planteamiento discordante con el contexto social de la época, pero desde la Teoría del Estado explica la praxis de la división de poderes, desde un marco

para aquellos que no pueden o no quieren conocerlos.” Enrique Haba, *La Axiología Jurídica Fundamental: Bases de valoración en el discurso jurídico*, 2º ed. (San José: Editorial Universidad de Costa Rica, 2010), 154.

¹¹ En relación con la dinámica del Derecho Natural, Locke considera que existe un cumulo de prerrogativas divinas inherentes a la sociedad en una Ley fundamental tales como: el derecho a la propiedad privada, la libertad, la seguridad y la paz, “que forman parte de un ordenamiento universal, asequibles por la razón humana.” Carlos Nino, *Introducción al análisis al Derecho*, 2º ed. (Buenos Aires: Editorial Astrea, 2003), 16-30.

¹² R.H.S Crossman, *Biografía del Estado Moderno*, 3º ed. (México D.F.: Fondo de Cultura Económica, 2003), 81-93

de especialización funcional de competencias soberanas, en el sistema de pesos y contrapesos.¹³

Montesquieu hizo una relectura de Locke patente en el capítulo VI, del libro XI de su obra *El Espíritu de las leyes*, señalando la dinámica de la división de poderes como “un hecho existente” en la monarquía constitucional inglesa, que permitía la preservación de la libertad frente al despotismo que conlleva la concentración del poder estatal en un solo órgano unipersonal o colegiado.

Para el autor, la constitución de Estado que garantice la libertad, es aquella que en su estructura orgánica defina la prevalencia de tres clases de poderes interdependientes: el poder legislativo, el Poder ejecutivo del estado y, por último, la facultad de juzgar correspondiente a un Poder judicial neutro.¹⁴ En esta línea argumentativa, cada uno encuentra en la dinámica del Estado una especialización funcional, sea esta la potestad de la creación de las normas, la ejecución de la voluntad del Estado o la posibilidad de dirimir conflictos civiles.

A diferencia del planteamiento de Locke, el filósofo francés no se limitó a reconocer únicamente la incompatibilidad entre el Estado absolutista y los derechos fundamentales, sino que amplió esta deducción con base en su modelo de los tres poderes; es decir, Montesquieu identificó teóricamente cómo el poder concentrado afecta los derechos, a partir del estudio de lo que denominó “los vicios del poder”. Y concluyó que estas inconsistencias impiden la libertad, interrumpiendo finalmente la vigencia del Estado. Incluso señala en sus escritos: *Como todas las cosas humanas tienen fin, el Estado que decimos perderá su libertad, perecerá. (...) Perecerá cuando el poder legislativo esté más viciado que el ejecutivo.*¹⁵

Montesquieu planteó como “vicios del poder”: 1) la fusión Poder legislativo-ejecutivo que permite la ejecución inmediata de normas positivas de carácter represivo; 2) La integración Poder legislativo-judicial como inconsistencia que autoriza al poder legislativo imponer su voluntad anulando individualmente la de los demás; 3) El conjunto del poder ejecutivo-judicial como una interferencia a la libertad, que posiciona al juez en un ámbito de

¹³Blanco, 71-81

¹⁴ Charles L. Montesquieu, *El espíritu de las leyes*. (Madrid: TECNOS S.A., 1972), 151-154.

¹⁵ Charles L. Montesquieu, *El espíritu de las leyes*. (San José: Trejos Hermanos S.A., 1986), 146.

poder desproporcionado sobre la persona juzgada, creándose un escenario de posible opresión; 4) La centralización del Poder legislativo, ejecutivo y judicial en una sola persona o un órgano colegiado, creándose en este fenómeno un escenario de despotismo en la sociedad.¹⁶

En este escenario, el veto es utilizado como un mecanismo para imposibilitar el decaimiento del Estado en el despotismo. De acuerdo con lo anterior, la disfuncionalidad entre los poderes que conllevó al conflicto “absolutismo-libertad”, se origina en la falta o escasa demarcación de límites entre las funciones soberanas, en conjunto con la imposibilidad humana de operar amplias cuotas de autoridad pública, inclusive indica: “*No hay poder que no incite al abuso, a la extralimitación.*”¹⁷

En relación propiamente con el veto como facultad del jefe de Estado en ejercicio, se debe examinar específicamente la inconsistencia que provoca la fusión Poder legislativo-ejecutivo, pues paradójicamente, el planteamiento para solucionar esta disyuntiva no solo consiste en la división orgánica como tal de ambos poderes sugerida por Locke, sino que implica que entre estos existan puntos de contacto, control y contención con la facultad de estatuir e impedir.

Para Montesquieu, el vicio de la fusión Poder legislativo-ejecutivo debe ser abordado desde una configuración organizacional que garantice el equilibrio, de tal forma que un poder no se extralimite en perjuicio de otro. Como respuesta a los estratos hegemónicos de la época¹⁸, se planteó un Poder legislativo que integrara cuotas de representación correspondientes a la aristocracia y la población, operando en cámaras interdependientes “*esto quiere decir que el poder legislativo debe confiarse a un cuerpo de nobles, al mismo tiempo que a otro elegido para representar al pueblo (...) y tendrán sus debates separados, porque tienen miras diferentes y sus intereses son distintos.*”¹⁹.

¹⁶ Montesquieu, 134-136

¹⁷ *Ibíd.* 133.

¹⁸ “En la sociedad aristocrática del Antiguo Régimen, el derecho tradicional distinguía tres órdenes o estados, el Clero y la Nobleza, estamentos privilegiados, y el Tercer Estado, que comprendía la inmensa mayoría de la nación” Albert Soboul, *Compendio de Historia de La Revolución Francesa.* (Madrid: Tecnos, 1983), 9.

¹⁹ Montesquieu, 139.

Asimismo la designación de los representantes en ambos cuerpos respondió a un modelo de “consenso” entre el antiguo régimen y el planteamiento liberal, en cuyo marco el órgano aristócrata conformado por cargos hereditarios promovió la conservación de su posición social, constituyéndose en un poder moderador, mientras los plenos populares electos democráticamente debido al territorio defendían los intereses del pueblo.

La dinámica interna del Poder legislativo, como se señaló anteriormente, opera elementalmente en dos potestades denominadas facultad de estatuir y la facultad de impedir. Siendo la primera la conducta autorizada de creación de normas jurídicas: *derecho de legislar* o modificar las leyes ya establecidas. En relación con la facultad de impedir, el pensador francés distinguió en la Roma republicana, un mecanismo denominado *intercessio*. Este fue un acto formal de defensa de las masas plebeyas contra los abusos de los patricios, que permitía a la plebe, organizada en tribunos, paralizar las decisiones de los magistrados romanos en relación con la dirección política de la república²⁰; Montesquieu extrae este acto –como concepto originario del veto en la modernidad- y lo reivindica en función a su teoría, definiendo este como una potestad de anular una disposición emitida por cualquier otro órgano. Consecuentemente, el Poder legislativo dividido en dos partes opera bajo las potestades antes explicadas, y en este marco la cámara de aristócratas tendrá la facultad de impedir (vetar) y el órgano popular ejercerá el derecho a estatuir (legislar).

Asimismo, Montesquieu no solo introdujo “la facultad de impedir” entre las cámaras del Poder legislativo, sino que también esta fue incorporada como potestad del poder ejecutivo contra los decretos promulgados por el legislativo, para así evitar que se genere una fusión legislativo-ejecutivo.

Para comprender la potestad de vetar desde el plano ejecutivo, se debe considerar el argumento filosófico del autor, en el cual prima el argumento de que, si un poder no tiene límites ante otro u otros, terminará anulando a los demás en perjuicio de la libertad. El veto fue propuesto como un mecanismo de contención, que permitiría al Poder ejecutivo participar en el proceso del legislativo únicamente en su competencia de impedir la vigencia de las

²⁰ Juan Iglesias, *Derecho Romano: Instituciones de Derecho Privado*. 6º ed. (Barcelona: Ariel, 1972), 19-21.

leyes. En este contexto, se puede explicar los puntos de conexión entre los poderes que están divididos orgánicamente como el referenciado autor:

He aquí, pues, la constitución fundamental del gobierno de que hablamos. Compuesto de dos partes el poder legislativo, la una encadenará a la otra por la mutua facultad del veto. Ambas estarán ligadas por el poder ejecutivo, como este por el poder legislativo.²¹

c) De la división orgánica al equilibrio de poderes

De los aportes teóricos de ambos autores se desprende que la teoría de la división de poderes fue una respuesta filosófica, política y jurídica ante las consecuencias sociales de la creciente concentración del poder monárquico en el marco del Estado absolutista como un aparato represivo, que afectó directamente los derechos que en aquella época se consideraban esenciales.

La división orgánica de poderes propuesta por J. Locke se constituyó en una garantía, en cuanto la reproducción del modelo “generaría” un escenario idóneo para el apego de los derechos fundamentales fueran estos “naturales” o posteriormente positivizados en una carta fundamental del Estado. Montesquieu, además, señaló que la división orgánica de poderes no es suficiente para mantener la ley fundamental, pues es necesario que las competencias del Estado alcancen un equilibrio para que sea estable y permita la vigencia de la libertad a través del tiempo. En este escenario, el veto, como facultad de impedir, cumple una función dualista e interrelacionada en la teoría de división de poderes, en cuanto genera teóricamente un freno al Poder legislativo para que actúe contra del poder ejecutivo o violente prerrogativas esenciales.

La utilidad de generar una constitución que propicie una estructura equilibrada de separación de poderes para la protección de estos derechos, conforman las pautas teóricas planteadas por J. Locke y Montesquieu, siendo utilizadas así como reformuladas por el constitucionalismo en los últimos siglos.

²¹ Montesquieu, 143

Sección II: Formulación del veto en el sistema estadounidense de pesos y contrapesos.

La configuración gubernamental de las trece colonias en América del Norte, consolidó un terreno fértil para que en la praxis se diseñaran “nuevos Estados”, con un contenido ideológico ligado a los planteamientos sobre la división de poderes. No se trata de afirmar que las construcciones jurídicas de la época eran una aplicación “pura” de los postulados de Locke y Montesquieu. Más bien, el argumento se enfocará en explicar el inicio del constitucionalismo de las trece colonias, como un proceso donde los actores políticos de la Revolución americana plantearon un Estado federal influenciado por los teóricos liberales, pero configurado de acuerdo con las exigencias del contexto social, así como geográfico de la época. Esta relación entre la teoría y la realidad generó nuevas vetas de reflexión dando sentido al veto como un acto político en la realidad del Estado liberal.

a) Los planteamientos de J. Locke en la ideología de la sociedad colonial anglosajona.

En la Constitución de los Estados Unidos, el pensamiento de J. Locke influyó en la ideología de la sociedad colonial, en este contexto, la abundancia de recursos naturales en el territorio ocupado por las trece colonias, junto con el proceso transformación de estos para la producción y distribución de bienes, constituyó en la época una actividad humana, que se explicó a través de los postulados del filósofo inglés sobre la génesis de la propiedad privada en los estadios primitivos de la humanidad.

Los procesos de acción humana (trabajo) combinada con la explotación de la tierra (riqueza natural disponible), en zonas inexploradas como el sur y el oeste del futuro territorio nacional, generó un escenario que era interpretado por los actores como aquel Estado naturaleza²² planteado por J. Locke, regido únicamente por los derechos naturales, donde la aparente posibilidad “universal” de acceder a la riqueza conllevó a la consolidación en la ideología imperante de ideales de igualdad y libertad entre los hombres blancos.²³

²² Locke señaló que el estado naturaleza, era un estadio primitivo de la humanidad, en donde los hombres se hallaban en una “*perfecta libertad para ordenar sus acciones y disponer de sus posesiones, tal como ellos lo consideren, dentro de los límites de la ley natural (...)*”, en un contexto de igualdad donde todos tienen las mismas ventajas de la Naturaleza y gozan de las mismas facultades sin subordinación alguna a otro u otros sujetos. Locke., 31

²³ Crossman., 100-114

Este planteamiento ideológico también se combinó con los postulados del pensador J. Jacques Rousseau, concibiéndose que en el “Estado naturaleza” la población por acuerdo libre (contrato social) debían unir sus fuerzas para que estas en coordinación, permitieran la supervivencia de la comunidad en un contexto de libre albedrío²⁴ y bajo una constitución escrita, lo cual en suma sería un caldo de cultivo para justificar en parte la conformación de los Estados independientes del imperio británico.²⁵

La interpretación social y anacrónica de Locke fundamentó en el contexto político anterior a la independencia afirmaciones “(...) como la de James Otis, en 1761 –“una ley contra la constitución es nula; una ley contra la equidad natural es nula”-, o la de John Adams, en 1765: “El Stamp Act²⁶ debe ser puesto en manos de los jueces porque es contrario a la equidad natural y a la Constitución”²⁷ lo cual posteriormente se transformaría en derecho positivo del Estado federal. Y siendo el principal aporte de Locke a la estructura de la división de poderes: la limitación al parlamento de generar normas o actos contrarios a las leyes naturales.²⁸

b) La discusión de la separación del poder en el contexto político estadounidense de 1787.

Políticamente, la discusión estadounidense sobre la división de poderes se da en un contexto diferente al de la formulación de la teoría de Locke o Montesquieu; en el Congreso de Filadelfia en mayo de 1787 la cuestión se centraba directamente en la búsqueda de los mecanismos formales para garantizar la unión de trece estados independientes, anteriormente organizados por cartas reales del imperio británico, “que además de cláusulas de exploración o comercio tenían normas de derecho público que adoptaban el aspecto de las ya conocidas leyes fundamentales”²⁹. En suma, la cuestión planteada entre los constituyentes de Estados

²⁴ Jacobo Rosseau, *El Contrato Social*, ed 2º. (México D.F.: Dirección General de Publicaciones, 1969), 20-23

²⁵ Philip Jenkins, *Breve historia de los Estados Unidos*, ed 4º. (Madrid: Alianza editorial S.A., 2012), 92-93

²⁶ Philip Jenkins expone: que La ley del timbre (*The Stamp Act*), fue una disposición del imperio británico sobre sus colonias norte americanas, que exigía poner pólizas en periódicos, documentos legales y otros elementos de intercambio comercial. Esta ley fue la que dio lugar al eslogan “impuestos sin representación es tiranía” entre los colonos. *Ibíd.*, 77.

²⁷ Blanco, 141.

²⁸ *Ibíd.*, 136-148

²⁹ Néstor Sagüés, *Teoría de la Constitución*. (Buenos Aires: Astrea, 2004), 15.

Unidos se centraba en la conformación de un sistema federal, capaz de garantizar el binomio libertad y propiedad privada en un contexto equilibrado así como democrático.

La lógica del poder estatal en las trece colonias operaba en sentido inverso al escenario estamental europeo. En la América anglosajona la organización gubernamental se había cimentado en una serie de órganos colegiados con carácter legislativo, distribuidos en cada Estado. Es decir, los Estados que conformaban la Unión estaban dirigidos por asambleas o parlamentos que, en ausencia de un ejecutivo monárquico, concentraban un poder preponderante en relación con los demás órganos estatales. Este entorno generó los elementos estructurales necesarios para que en la práctica el Poder legislativo interfiriera con los otros poderes en cada colonia, hecho que en su momento fue denunciado como despotismo electivo.³⁰ Un dilema político que en parte ya había sido abordado por Montesquieu, pues se trataba de inconsistencias producidas por un Poder legislativo “viciado”.

Ante esta disyuntiva, el aporte de la Convención de Filadelfia se proyectó en una estructura constitucional pragmática, que otorgó a los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, una serie de potestades de participación entre sus competencias que, en última instancia, limitó cualquier actuación legal dirigida en detrimento de alguno de los poderes.

c) Fundamento político del veto en el sistema estadounidense de pesos y contrapesos: J. Madison y A. Hamilton.

El veto –tal como se conoce actualmente–, fue introducido por primera vez al constitucionalismo contemporáneo como una competencia en el modelo presidencialista estadounidense³¹. Es decir, la génesis del veto como un acto propio de la esfera jurídica actual surge en la norma fundamental de 1787, como parte del engranaje de pesos y contrapesos, que estableció desde la constitución puntos de conexión entre los órganos principales del Estado para evitar el despotismo y garantizar la vigencia de ciertas prerrogativas esenciales. Para comprender el motivo de la creación de veto en el sistema norteamericano es necesario hacer una lectura de J. Madison y A. Hamilton en los artículos del *Federalista*.

³⁰ Blanco, 108-112

³¹ Bernal Aragón, *El Veto Constitucional*. (San José: Universidad de Costa Rica, Facultad de Derecho Tesis de Grado, 1974.), 71-72

¿Cuál es el fundamento político del veto en el sistema constitucional estadounidense? James Madison explicó que la división de poderes debe trascender del plano de la delimitación orgánica de las competencias del Estado, para integrar, además, una serie de pesos y contrapesos entre las funciones ejecutivas, legislativas, así como judiciales, que evite intromisiones entre los poderes débiles y fuertes generando así un equilibrio. Lo cual únicamente es posible permitiendo al detentador de un poder su participación parcial en las competencias de otro, a fin de evitar ataques contra el poder que ostenta y la libertad.³²

La lógica de interconexión entre los poderes no significó un quebranto del paradigma estructural establecido en las cartas fundamentales de la mayoría de los estados de la época, pues en los ordenamientos jurídicos de los estados de Nueva Hampshire, Massachusetts, Maryland, Virginia, Carolina del Norte, Carolina del sur y Georgia ya existía una división formal de funciones con puntos de contacto³³. No obstante, Madison señala que el cambio constitucional debía enfocarse en la producción de los mecanismos prácticos para materializar la división planteada constitucionalmente, esto como respuesta a una concentración de competencias que usualmente se daba en el Poder legislativo, al respecto señaló:

*“Demasiado evidente es pues que en algunos casos el principio fundamental que estamos considerando ha sido violado por una excesiva mezcla y aun por la consolidación misma de los diferentes poderes, y que en ningún caso se ha consignado una disposición competente para mantener en la práctica la separación trazada en el papel”*³⁴

Los argumentos de Madison al respecto de la dinámica política de los Estados, llegan a justificar la implementación del sistema de pesos y contrapesos en dos supuestos: en primer lugar un Poder legislativo fuerte frente a un magistrado ejecutivo débil, conllevaría a un proceso de concentración de las competencias del segundo en favor del primero, independientemente de lo establecido en el texto constitucional, requiriendo actos (como el veto) para detener esta concentración³⁵ en un contexto de alternabilidad temporal. Dicho en

³² James Madison, “Artículo n° 47” en *El Federalista: Artículos sobre la Constitución de Estados Unidos*, ed. J.M. Cantilo (Buenos Aires: Imprenta del Siglo, Victoria 151, 1861), 392-395

³³ *Ibíd.*, 397-401

³⁴ *Ibíd.*, 402

³⁵ James Madison, “Artículo n° 48” en *El Federalista: Artículos sobre la Constitución de Estados Unidos*, ed. J.M. Cantilo (Buenos Aires: Imprenta del Siglo, Victoria 151, 1861), 403-410

forma breve: al existir mecanismos de restricción y de democracia “*los diferentes gobiernos se contendrán recíprocamente, al mismo tiempo que cada uno de ellos se contendrá por sí mismo.*”³⁶.

En segundo lugar, al igual que Montesquieu, Madison explicó que el establecimiento de estos controles permitiría la vigencia de los derechos fundamentales de las personas, sin distinción entre los géneros “naturales” o “positivos”, su aporte superó la teoría liberal clásica, en cuanto indicó que la división en cuestión iba a proteger los intereses de las minorías frente a la opresión de la mayoría, siendo la constitución un instrumento de defensa del pueblo frente al despotismo del mismo pueblo.³⁷

Alexander Hamilton sostiene que el veto fue establecido en la Constitución con la convicción de que el Poder legislativo no es infalible, pues existe una alta posibilidad de que en este poder se conformen facciones que actúen en contra de la comunidad para defender sus intereses particulares sobre los demás, o en otro escenario el error humano en el ejercicio del Poder legislativo puede generar consecuencias para la labor del Estado o en desarrollo de la comunidad.³⁸

En la lógica de Hamilton, la existencia del veto (acto de prohibición) contra las decisiones que carezcan de justificación, genera un supuesto de hecho psicológicamente disuasorio de aquella voluntad dirigida a abusar del poder, persuadiendo al actor político a la auto-contención. Del mismo modo el veto –al ser interpuesto- permite en el proceso constitucional la participación nuevamente de los actores políticos y consecuentemente la revisión de los decretos legislativos. Es decir, autoriza una revaloración del sistema que reduce el riesgo de mutabilidad de las leyes en normas defectuosas que afecten el gobierno³⁹, que a su vez puede ser superado por las 2/3 partes de las cámaras del congreso.⁴⁰

³⁶ James Madison, “Artículo n° 51” en el *El Federalista: Artículos sobre la Constitución de Estados Unidos*, ed. J.M. Cantilo (Buenos Aires: Imprenta del Siglo, Victoria 151, 1861), 425

³⁷ *Ibíd.*, 421-425

³⁸ Alejandro Hamilton, “Artículo n° 73” en *El Federalista: Artículos sobre la Constitución de Estados Unidos*, ed. J.M. Cantilo (Buenos Aires: Imprenta del Siglo, Victoria 151, 1861), 592-595

³⁹ *Ibíd.*, 596-599

⁴⁰ J. Madison haciendo referencia a este tema expone que el veto estadounidense es limitado, pues sí el mismo fuera absoluto no podría ser interpuesto regularmente y de forma inversa podría ser ejercido con abuso. Madison., 424.

En este marco, el veto permite salvaguardar el poder ejecutivo ante el legislativo, y a la vez posibilita protección a la comunidad contra aquellas decisiones esencialmente perjudiciales para ella misma. Hamilton anota: *“El aliciente primero para conferir la facultad en cuestión al ejecutivo, es habilitarlo para defenderse a sí mismo: el secundario es aumentar las probabilidades en favor de la comunidad contra la sanción de malas leyes, por apresuramiento, inadvertencia o designio”*⁴¹

d) El veto como un acto político incompatible con la labor de los jueces en el sistema estadounidense.

En el sistema jurídico estadounidense, el veto presidencial fue considerado como un acto discrecional, que puede ser interpuesto de acuerdo con razones subjetivas de oportunidad y conveniencia por el detentador del poder. Concibiéndose –finalmente- como un “acto político” y por tal razón “contradictorio” a la función jurisdiccional, pues el Poder judicial solo intervendría con la vigencia de ley y no durante el proceso de su creación.⁴²

En este apartado, la discusión giró en torno a dos temas esenciales: se reconoció la competencia jurisdiccional para interpretar el derecho vigente e incluso la posibilidad de un control constitucional de las disposiciones normativas y por otro lado se planteó un control jurisdiccional-político concentrado en un consejo integrado por jueces y funcionarios del Poder ejecutivo con facultad de veto, esta última propuesta no fue acogida, pues se consideraba como una combinación de los poderes, para controlar previamente la constitucionalidad de los decretos legislativos. Ejercicio que era considerado peligroso en cuanto el juzgador estaría operando facultades políticas de oportunidad⁴³. Al respecto Hamilton expuso:

Dos razones poderosas pueden suponerse para esta preferencia; los jueces, que deben ser los intérpretes de la ley, pueden dar cabida a una propensión impropia por haber dado una opinión previa en su carácter de revisores; la otra que, por estar a menudo asociados con el ejecutivo, podrían ser inducidos a comprometerse demasiado en las miras políticas

⁴¹ Hamilton, *Artículo n° 73*,596

⁴² Edouard Lambert, *El gobierno de los jueces* (Madrid: Tecnos, 2010), 198-199

⁴³ Blanco., 148-154

de ese magistrado, y de aquí podría estrecharse gradualmente una peligrosa combinación entre los departamentos ejecutivo y judicial. ⁴⁴

Finalmente, privó la propuesta que dividía en dos facultades independientes: el control de constitucional de las normas válidas (función de los jueces) y el veto por razones de conveniencia (función del presidente). Lo cual estableció en el marco del ordenamiento constitucional al veto como un acto político y ejecutivo.

Sección III: El Veto en el diseño de la división de poderes en la Asamblea Constituyente de 1949.

La división de poderes planteada en la Constitución política Costarricense se formuló en una coyuntura histórica de efervescencia social entre 1940 y 1948. Factores económicos, sociales, políticos e ideológicos, propiciaron contradicciones entre las facciones de la clase dominante⁴⁵, y entre esta y las clases subalternas que, en suma, demandaría al Estado de la Constitución de 1871 posicionarse en un plano de “mediación social” entre los actores políticos y los intereses predominantes.⁴⁶

En este contexto, el Partido Republicano Nacional (PRN) gobernó Costa Rica desde 1940 hasta 1948⁴⁷, en una década marcada por la reforma social⁴⁸ y una fragmentación antagónica en el plano político, donde se consolidó una alianza entre el PRN, el Partido Comunista de Costa Rica y la Iglesia Católica; contra una heterogénea oposición liderada por

⁴⁴ Cantilo., 600 (ver Hamilton n° 73)

⁴⁵ Dentro de un Estado burgués, normalmente cada decisión que se toma –fiscal, presupuestaria, impositiva, crediticia, etc.- incide sobre la competencia, modificando la distribución de la plusvalía entre los capitalistas y por tanto favoreciendo o perjudicando a una u otra fracción de la burguesía. Por eso es que las fracciones burguesas reaccionan ante estas decisiones, ejerciendo presiones diversas en el plano de lo político, con el fin de defender sus intereses. Manuel Rojas. *Lucha social y guerra civil en Costa Rica 1940-1948*. 4 ed. (Editorial Porvenir S.A. 1989), 47

⁴⁶ *Ibíd.*, 44-47

⁴⁷ Bulgarelli indica que El Partido Republicano Nacional gobernó el país durante ocho años con el triunfo del Dr. Rafael Ángel Calderón Guardia en las elecciones presidenciales para el periodo 1940-1944, seguido por la victoria del Lic. Teodoro Picado Michalski, quien fue el Jefe de Estado desde 1944 hasta 1948. Oscar Aguilar. *Costa Rica y sus hechos políticos de 1949 2º* (San José: Editorial Universidad Centroamericana. 1974) 22-30, 122.

⁴⁸ La reforma social establecida por el Partido Republicano Nacional durante el gobierno de Calderón Guardia consistió en una reforma parcial de la Constitución Política de 1871 para integrar una serie de derechos dirigidos a la protección de los estratos más bajos de la población (trabajo, vivienda y vida digna), la promulgación de un Código de Trabajo, la fundación de una institución de Seguridad Social y la creación de la Universidad de Costa Rica. Jorge Salazar, *Calderón Guardia* (San José: Dirección de Publicaciones, Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes. 1980), 67-84

el periodista Otilio Ulate Blanco y armada posteriormente por José María Figueres Ferrer. Este escenario social, la disputa política de ambos bandos reprodujo un aumento de la violencia en el territorio nacional, que culminó en una guerra civil,⁴⁹ que se dio durante marzo y mayo del año 1948.⁵⁰

El conflicto armado finalmente interrumpió el orden constitucional de 1871 con el triunfo de la oposición, concentrándose la dirección administrativa y política de las funciones del Estado en la Junta Gobernadora de la Segunda República. Paralelamente, como parte del convenio entre los vencedores, se convocó a la elección de una Asamblea Nacional Constituyente, que se instaló el 15 de enero de 1949 en el Palacio Nacional e inicio sus labores.

a) La reformulación de la separación de poderes en la Constituyente de 1949.

La discusión de la división de poderes en la Asamblea Nacional Constituyente se basó en el sistema presidencialista de la Constitución de 1871⁵¹. Los diputados rediseñaron el modelo de pesos y contrapesos establecido por los liberales, introduciendo una nueva configuración del Poder ejecutivo, que resultó en el debilitamiento de las competencias del presidente⁵². Es decir, la cuestión jurídica de 1949 se centró en modificar la estructura decimonónica de distribución de funciones, para evitar el juego político de la constitución anterior que otorgaba facultades “extraordinarias” al Jefe de Estado, frente a una Asamblea Legislativa débil y un escaso control jurisdiccional⁵³, posibilitando el ejercicio abusivo del poder por parte del gobierno central.

Los actores que participaron en el proceso constituyente fueron influenciados por los hechos de la época, esta interferencia de carácter sociológica quedó plasmada en la redacción del texto constitucional, pues la carta fundamental respondió en primer lugar a la complejidad

⁴⁹ La guerra civil se atribuye específicamente (como hecho detonante) a la anulación en febrero de 1948 de las elecciones por parte del Congreso (con mayoría oficialista) en las que presuntamente el candidato Otilio Ulate había resultado electo. David Díaz, “La temprana Guerra Fría en Centroamérica: Nathaniel P. Davis, los Estados Unidos y la Guerra Civil de 1948 en Costa Rica” *Opsis* 14 (2014), 22. (pags 18-37)

⁵⁰ *Ibíd.* 19-23.

⁵¹ Ver las Actas de N° 38 y N° 52 de la Asamblea Nacional Constituyente de la República de Costa Rica de 1949

⁵² Oscar Aguilar, *La Constitución de 1949*, 9° ed.(San José: Editorial Costa Rica., 1991), 138-146

⁵³ Rojas, 37-39

de la realidad social⁵⁴ y luego a los “dogmas” de carácter político. Es por ello que la construcción del Estado costarricense conllevó a una revisión de la teoría de división de poderes para adaptar nuevas estructuras gubernamentales “consideradas necesarias” al tejido social⁵⁵, con la convicción de que en el orden adecuado tienden al equilibrio.

Jurídicamente, el carácter previo del poder constituyente respecto de todos los poderes y su primacía sobre ellos, permitió expresar la voluntad de la Asamblea Nacional Constituyente de forma autónoma e ilimitada. Creándose por un plazo determinado un escenario de libertad incondicionada para constituir la organización política del país, ordenar jurídicamente la nación, e incluso variar el planteamiento de la división de poderes.⁵⁶ Esta competencia permitió la conformación de una propuesta costarricense de distribución de funciones del Estado diferente a la teoría clásica de la división de poderes.

El planteamiento de la Asamblea Nacional Constituyente resultó en un modelo institucional, donde la acción estatal, así como las actividades de servicio público, fueron distribuidas entre el Poder ejecutivo y un cúmulo de instituciones autónomas vinculadas a un régimen descentralizado constitucional. Con independencia funcional frente a la presidencia para el desarrollo de su gestión,⁵⁷ Esta fragmentación del Poder ejecutivo se vio reforzada en el ámbito interno con la división funcional del trabajo del gobierno central entre el presidente, los ministros y el Consejo de Gobierno, conformando los primeros dos el Poder Ejecutivo⁵⁸. Asimismo el texto formulado por los constituyentes desvinculó el régimen municipal del mando presidencial, declarando los gobiernos locales como entes autónomos⁵⁹ e impuso barreras de carácter legal a la anterior facultad presidencial de libre nombramiento y

⁵⁴ Peter Berger, “La perspectiva sociológica: El hombre en la sociedad, Introducción a la Sociología” (México D.F.: Limusa, 1973), 102-106

⁵⁵ Marvin Pérez, “La configuración constitucional de los poderes del Estado” Revista Constitución y Justicia Constitucional 6 (2009) 73-77 (págs. 73-89)

⁵⁶ Javier Pérez, 83-87

⁵⁷ Oscar Castro, *Rodrigo Facio en la constituyente de 1949*. (San José: EUNED., 2003), 195-203

⁵⁸ La normativa constitucional establece que el Poder Ejecutivo es compartido entre el presidente y los ministros, sin embargo, el texto constitucional adicionalmente le otorga a la presidencia la potestad de libre nombramiento y remoción de los ministros, con lo cual ejerce influencia política sobre la actividad administrativa de los mismos y sobre su participación en el Consejo de Gobierno. (Ver artículos 130, 139 inciso 2 y 147) Jorge Córdoba, *Código de Derecho Público*. (San José: Investigaciones Jurídicas S.A., 2013), 46-52

⁵⁹ Mario Jiménez, *Desarrollo Constitucional de Costa Rica* 2º ed. (San José: Editorial Costa Rica.,1973),153-154

remoción de empleados públicos, la cual estaría sujeta a la Ley de Servicio Civil⁶⁰, posteriormente denominada Estatuto de Servicio Civil.

La reformulación del sistema de pesos y contrapesos planteada por la Asamblea constituyente condujo a un resquebrajamiento de la división de poderes anterior, que se acentuó aún más con la instauración del control jurisdiccional -de la legalidad y la constitucionalidad- de los actos del Estado⁶¹, la competencia de fiscalización permanente de la Asamblea Legislativa (sobre todo en la labor del gobierno central) y los controles de orden técnico como los llevados a cabo por la Contraloría General de la República.⁶²

La flexibilidad para determinar la separación de poderes durante la etapa constituyente puede explicarse mediante las anotaciones de K. Loewestein en su crítica a la teoría clásica de Montesquieu. Pues este señala que el modelo clásico no es más que una distribución de determinadas funciones que deben ser llevadas a cabo por el estado y designadas a órganos distintos, con el fin de controlar el poder político. Para el citado autor el término “poder” debe ser interpretado como “función” y estas funciones pueden ser reorganizadas de acuerdo con los fines establecidos, por la voluntad del legislador constituyente.⁶³ Esta crítica⁶⁴ contribuye a explicar las mutaciones de la división de poderes clásica en la constitución de 1949, desde este marco las reformulaciones del “dogma de Montesquieu”⁶⁵ ocurren cuando se combina el modelo original –poderes ejecutivo, legislativo y judicial- con la asignación por parte del constituyente de nuevas funciones a determinado órgano o la desfragmentación de funciones que anteriormente estaban concentradas en alguno de los poderes.

La cadena técnica y política de contrapesos aprobada en la Constitución política, fue criticada por parte del sector político⁶⁶, Marco Tulio Zeledón hace referencia a este hecho indicando que *“la innovación más señalada sin duda, es la que tiende a sustituir el sistema*

⁶⁰ Oscar Castro, *Figueres y la Constituyente del 49*. (San José: EUNED, 2007.), 449-452

⁶¹ Rubén Hernández, *El Derecho de la Constitución: Volumen I*. (San José: Editorial Juricentro.,1993), 57

⁶² Hugo Muñoz, “Sistema presidencialista moderado. Parlamento racional y sin el co-gobierno de la Sala Constitucional” *Revista Parlamentaria* 19 (2012) 33-39. (pags 15-51)

⁶³ Karl Lowenstein, “Teoría de la Constitución”(Barcelona: Ediciones Ariel, 1957), 54-57

⁶⁴ Para Lowenstein, la separación de poderes como división de la función legislativa, ejecutiva y judicial entre diferentes detentadores no es esencial para el ejercicio del Poder político, pues esta teoría fue exclusivamente una protesta ideológica del liberalismo contra el absolutismo, que fue deliberadamente vinculada a libertad. *Ibíd.*, 56.

⁶⁵ Marvin Pérez, 76.

⁶⁶ Aguilar, 138-139

*típicamente presidencialista (...) por un remedo de parlamentarismo, mal adaptado a un ambiente político incipiente y reducido*⁶⁷, en esta línea la doctrina también difiere con respecto a la denominación del régimen político de 1949, nombrándose a este en distintos trabajos como *presidencialista, semi-parlamentarista o semi-presidencialista*⁶⁸. En todo caso, la particularidad de la división de poderes costarricense, radica en que, dentro del contexto presidencialista reproduce una estructura institucional, donde el Poder ejecutivo, se encuentra inmerso en una pluralidad de actores descentralizados, políticos y técnicos⁶⁹, que se deben interrelacionar bajo enlaces de coordinación y cooperación (legal o política) para llevar a cabo una labor de gobierno cuya dirección e iniciativa es encomendada constitucionalmente a la presidencia de la República y a los ministros.⁷⁰

b) Planteamiento del veto en el modelo estatal de 1949.

En este modelo, la base del veto encuentra su “origen cercano” en el texto fundamental de 1871, pues los artículos 96, 97, 98 y 99 de esta carta, fueron reelaborados por la Asamblea Nacional Constituyente⁷¹, para incorporar este mecanismo en los numerales 125, 126 y 127 de la actual constitución de 1949, siendo el veto por razones de oportunidad y conveniencia un proceso “heredado” de la constitución anterior.

No obstante, el ejercicio del veto no correspondió únicamente al contexto histórico del Estado liberal durante el gobierno de Tomás Guardia, en cuanto esta facultad ejecutiva también es reconocible en los textos constitucionales de 1847, 1848, 1859 y 1869⁷², donde

⁶⁷ Marco Zeledón, *Historia Constitucional de Costa Rica en el bienio 1948-49*, 2º ed. (San José: Academia de Historia y Geografía, 1950), 17

⁶⁸ Ver *semi-parlamentarista* en Hernández, 52 y Jiménez, 155; *semi-presidencial* en Rojas, 12; *presidencialismo* en Muñoz, 33. Sobre este tema Hernán Esquivel señala que sí bien los constituyentes no simpatizaban establecer un régimen semi-parlamentario, sentían la necesidad de que el Poder Legislativo contara con nuevas atribuciones, introduciendo al sistema de pesos y contrapesos costarricense características del régimen político presidencialista (en mayor medida) y del parlamentarismo (en menor medida). Hernán Esquivel, *Lección de Derecho Constitucional III*. (San José: Editorial Isolma S.A., 2011) 41-45

⁶⁹ Lázaro define arquitecturas estatales parcialmente homólogos a la costarricense en Latinoamérica como presidencialismos pluralistas, en estos el Poder ejecutivo debe negociar con las cámaras legislativas y distintos órganos estatales para llevar a cabo una agenda política, siendo el gobierno una tarea de negociación con diversos actores políticos y órganos de estado. Jorge Lázaro, *Tipos de presidencialismos y coaliciones políticas en América Latina*. (Buenos Aires: CLACSO, 2003), 15-49

⁷⁰ Rojas, 20

⁷¹ Ver las Acta N° 52 y N° 72 de la Asamblea Nacional Constituyente de la República de Costa Rica de 1949

⁷² Las menciones a procesos equivalentes para el ejercicio del veto se hallan en los numerales de los textos constitucionales costarricenses de: 1847 (artículos: 90, 91), 1848 (artículos: 56, 57), 1859 (artículos: 95, 96),

existen procedimientos homólogos entre el Poder ejecutivo y el legislativo, que permiten al presidente la participación en el proceso de la formación de las normas que lleva a cabo el congreso, siendo esta competencia integrada por primera vez al ordenamiento jurídico con la reforma de la Constitución de la República Federal Centroamericana en 1835⁷³, cuyo marco originario en 1824 correspondió a una adaptación del modelo liberal de división de poderes configurado en la Constitución política de los Estados Unidos de 1787.⁷⁴

Es por lo anterior que, en el sistema de pesos y contrapesos costarricense, el fundamento del veto se hace patente en la Teoría de división de poderes propuesta por Montesquieu, y es explicada por los planteamientos políticos de Madison y Hamilton en sus ensayos. Actualmente, el veto, en la estructura institucional, es un control inter-órgano de defensa del Poder ejecutivo frente al Poder legislativo, que transforma fácticamente al presidente y su respectivo ministro en “*partes*” activas en el procedimiento de formación de las normas.⁷⁵

El artículo 128 de la Constitución de 1949, en cambio provoca una bifurcación del mecanismo del veto, al reproducir un procedimiento alternativo de control de constitucionalidad, cuyo asidero no atañe a la teoría clásica de división de poderes presente en la Carta fundamental de 1871, sino que corresponde a una función judicial otorgada por el constituyente al presidente de la República y sus ministros para garantizar la correspondencia entre el contenido de las normas con base al texto fundamental.

En este ámbito el veto constitucional opera desde un tronco procedimental común con el veto por razones de oportunidad y conveniencia⁷⁶, variando su proceso de interposición, cuando las circunstancias posicionan al detentador del Poder ejecutivo frente a valoraciones de carácter constitucional en el procedimiento de la formación de la ley, que en última

1869 (artículos: 93, 94), 1871 (artículos 87, 88 y en la reforma constitucional de 1944 en los ordinales 96 y 97).

⁷³ Aragón, 89-91

⁷⁴ Mario, 48-52

⁷⁵ Lowenstein, 272-273

⁷⁶ En la actual Constitución Política, los artículos 125 y 126 regulan el veto de forma genérica, es decir, los plazos de interposición y las formas para objetar el proyecto, por lo cual interpretamos un tronco común, el cual varía finalmente dependiendo de las circunstancias de interposición expuestas en los numerales 127 (veto por oportunidad y conveniencia) y 128 (veto constitucional). Jorge Córdoba, *Código de Derecho Público* (San José: Editorial Investigaciones Jurídicas S.A., 2013), 45

instancia hacen competente al tribunal constitucional para conocer del dictamen del Poder ejecutivo y dictar la resolución final⁷⁷.

Por lo que el veto en el sistema de división de poderes costarricense es un acto que desde un tronco común opera en dos vertientes de acción, tradicionalmente sea por razones políticas de oportunidad y conveniencia, o como aquel mecanismo adicional en resguardo de la supremacía constitucional. Siendo el primer mecanismo un instrumento de equilibrio entre los pesos y contrapesos del estado y el segundo un control de la carta fundamental.

c) El veto: un control para el equilibrio en la división del poder costarricense.

La base teórica de la división de poderes busca que el diseño del gobierno reproduzca un “equilibrio necesario” para la vigencia de un conjunto de condiciones, que garanticen una existencia digna del ser humano frente al poder unitario de la institucionalidad. Esta lógica queda patente en la estructura del Estado que se planteó en 1949 y justifica el actual orden constitucional de distribución de funciones entre diferentes órganos –separación de poderes– así como la facultad restringida para la ejecución de competencias públicas.

En esta dinámica, “el equilibrio del poder” resulta de las limitaciones fundamentalmente impuestas a la actuación del Estado, así como del efectivo control a la extralimitación de la autoridad. La eficacia de la Constitución política para mantener el “equilibrio” plasmado en su contenido, depende de la existencia de mecanismos que desplacen el poder del Estado de acuerdo con los parámetros y restricciones positivizados en la misma Carta fundamental frente a cualquier voluntad que le fuera contraria.⁷⁸ Es decir, el “equilibrio” sería insostenible si no fuera por la existencia de múltiples controles que se articulan para hacer valer un entramado de fronteras -constitucionalmente establecidas- frente al ejercicio del poder. Esta noción responde a la fórmula: división funcional +

⁷⁷ El artículo 128 de la actual Constitución Política en relación con el Veto Constitucional expone: *Sí el veto se funda en razones de inconstitucionalidad no aceptadas por la Asamblea Legislativa, ésta enviará el decreto legislativo a la Sala indicada en el artículo 10, para que resuelva el diferendo dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha en que se reciba el expediente. Se tendrá por desechadas las disposiciones declaradas inconstitucionales y las demás se enviarán a la Asamblea Legislativa para la tramitación correspondiente. Lo mismo se hará con el proyecto de ley aprobado por la Asamblea Legislativa, cuando la Sala declare que no contiene disposiciones constitucionales.* *Ibíd.*

⁷⁸ Carlos Sánchez, *El Constitucionalismo: sus problemas, el orden jurídico positivo, supremacía, defensa y vigencia.* (Buenos Aires: Editorial Bibliográfica Argentina, 1957), 81

limitación del poder + control = Equilibrio, donde “*limitación y control se presentan como dos términos fuertemente implicados, en cuanto el segundo viene a garantizar precisamente la vigencia del primero*”⁷⁹ y dentro de este sistema: *el veto es un control más del aparato institucional.*

1.-El veto en Costa Rica: un control político y jurídico

En la ingeniería constitucional, de acuerdo con el planteamiento de R. Hernández⁸⁰, el órgano controlante lleva a cabo su actividad de acuerdo con un conjunto de características que evidencian si el mecanismo implementado es de naturaleza jurídica o política. Para esta clasificación se debe indagar si el control responde a parámetros de calificación subjetivos u objetivos. Igualmente, es preciso examinar si el juicio de valoración sobre el objeto controlado, parte de una base política o jurídica, así como el tipo de sujeto que ejerce la competencia y la discrecionalidad. El veto dependiendo de su modalidad (sea esta por razones de oportunidad y conveniencia o por situaciones de constitucionalidad) posee características que lo enmarcan en los dos planos. Entonces ¿es el veto un control político o jurídico?

1.1-El veto presidencial es un control político. El veto por razones de oportunidad o conveniencia como actividad -de naturaleza política- es un control subjetivo, el examen del proyecto de ley ocurre con base en parámetros libremente determinados por parte del presidente y su respectivo ministro. De igual forma, el juicio de valoración del decreto legislativo sometido a control se basa en criterios de oportunidad o cálculo político, asimismo el control va dirigido hacia el órgano parlamentario. Y la activación de este corresponde a una competencia voluntaria del Poder Ejecutivo que no produce sanciones para el legislador.

La competencia de objetar los proyectos de ley corresponde únicamente al Poder ejecutivo sin participación de ningún órgano imparcial, siendo una facultad de un funcionario electo democráticamente (presidente), en concurso con otros, nombrados discrecionalmente en cargos gubernamentales (ministros), es decir, se ejerce por sujetos políticos.

⁷⁹ Manuel Aragón, *Constitución y control del poder*.(Buenos Aires: Ediciones Ciudad Argentina, 1995), 81

⁸⁰ El planteamiento de R. Hernández será el punto de partida para analizar el veto como control político y jurídico en el punto 1 y los subpuntos 1.1 y 1.2., todos del apartado c) de la presente sección. Ver Rubén Hernández, *Derecho Procesal Constitucional*.(San José: Juricentro S.A., 1995), 28-29

1.2.-El veto constitucional es un control jurídico que activa la autoridad política. El veto constitucional –como control jurídico- es un mecanismo objetivo, el órgano controlante debe fiscalizar la propuesta parlamentaria, es decir, el acto que emana del legislativo, de conformidad con una serie de parámetros previamente establecidos en la Carta fundamental. Además, el juicio de valoración sobre el objeto recae en una verificación técnica de la iniciativa de ley, fundamentándose el resultado en razones jurídicas. Y su interposición responde a un deber del Poder Ejecutivo de suspender todo aquel proyecto de ley que pueda violentar la Constitución política.

En el veto constitucional es posible la participación de tres órganos controlantes: dos de carácter político y otro judicial. Pues este mecanismo es activado por el presidente junto con su ministro por razones de constitucionalidad. En el supuesto de que la Asamblea Legislativa no acepte las observaciones planteadas, el asunto es enviado al Tribunal Constitucional, quien funge como una segunda instancia de fiscalización imparcial, dotada de conocimiento experto para dar la solución final al asunto. Desde su base normativa en la carta fundamental, el veto constitucional presenta las características de un control técnico, con la excepción de que es activado y fundamentado por sujetos políticos, para la posible intervención de la Sala Constitucional. De lo anterior es correcto afirmar que este “mecanismo” puede definirse como un control jurídico que alcanza la máxima expresión de su naturaleza en sede judicial.

CAPÍTULO II: EL VETO: UN CONTROL POLÍTICO Y EJECUTIVO DEL ÓRGANO LEGISLATIVO

El veto en el procedimiento legislativo cumple una función de control sobre la labor de los congresistas, su interposición ocurre en la cadena de creación de las normas, haciendo trascendente explicar el proceso de formulación de las leyes para comprender el marco de aplicación de este instituto, así como su incidencia en la división del poder. Es en este escenario cuando el presente capítulo hará una verificación de las normas instrumentales que regulan la función legislativa, partiendo de la formulación de G. Bidart de las etapas del procedimiento parlamentario para explicar en relación al veto, su momento de interposición, efectos, así como limitaciones. Asimismo, se examinará las resoluciones 2015-012250 y 2015-012251 de la Sala Constitucional dictadas durante el 2014 y 2015, con el propósito de explicar el veto como control político o de regularidad, su finalidad, así como su procedimiento, los criterios jurídicos que justifican la potestad de su levantamiento o, así como el límite que impone la caducidad del proyecto de ley en este procedimiento.

Sección I: El veto, ¿Es una competencia legislativa del Poder ejecutivo?

El procedimiento legislativo costarricense, consiste en la ejecución de una serie de etapas preestablecidas en forma secuencial donde participan diferentes detentadores con competencias discrecionales que operan para iniciar, formular y promulgar las leyes de la república. La relación entre los congresistas, el presidente y sus ministros se basan en puntos de contacto entre ellos, que resultan ser esenciales para la producción normativa. En este contexto el veto es un mecanismo del Poder ejecutivo inmerso en el procedimiento legislativo, cuyo fin es controlar el ejercicio de formulación de normas que se da en el parlamento.

Sucintamente, las formas constitucionalmente establecidas para la creación de las normas, permiten explicar parte de la división del poder, así como la aplicación del veto por parte del Poder Ejecutivo en la fase de eficacia. Por lo que, en la presente sección, se abordará el Procedimiento legislativo costarricense en el marco de la formulación de G. Bidart, para examinar la objeción presidencial en la etapa de perfeccionamiento de las normas, sea este por razones de oportunidad o inconstitucionalidad, así como las limitaciones de este.

a) La función legislativa: etapa iniciativa y constitutiva de la ley.

Concibiendo el poder del Estado desde un ámbito legal como un complejo de relaciones jurídicas ordenadas sistemáticamente, de acuerdo con un texto fundamental.⁸¹ Se ha dicho anteriormente que la división de poderes costarricense no es más que la separación constitucional del trabajo estatal, en una serie de funciones independientes e interdependientes.⁸² Cuya proyección coordinada en conjunto con la participación externa de la ciudadanía en su totalidad, altera la dinámica social como un poder unitario, inimputable directamente a uno o varios órganos, sino únicamente al estado.⁸³

1.-La competencia legislativa como parte del Poder Unitario.

La competencia del Poder legislativo⁸⁴ -como parte de este poder unitario-, consiste en la aprobación de disposiciones generales de carácter jurídico que ordenan, permiten o autoriza determinadas conductas dentro del orden social.⁸⁵ Desempeñando el órgano parlamentario una función creadora de nuevo derecho, en cuanto su producción normativa prevalece en un plano superior en el ordenamiento jurídico –por tratarse de la ley- y resulta novedosa para los agentes del derecho.⁸⁶ Es decir, la labor normativa del congreso corresponde a la función primaria de producción de normas innovativas, que condiciona la comunidad jurídica de forma general, dando movilidad al Estado de Derecho en el marco de la Constitución política, para desarrollar su actividad en la sociedad.⁸⁷

⁸¹ Hermman Heller, *Teoría del Estado*, 6º ed. (México D.F.: Fondo de Cultura Económica., 1968), 261- 263

⁸² Ver en la Reformulación de la separación de poderes en la constituyente de 1949, en el capítulo I, sección primera, apartado c) del presente trabajo, pág. 18

⁸³ German Bidart, *Tomo I: El Derecho Constitucional del Poder* (Buenos Aires: Editorial Comercial, Industrial y Financiera., 1967), 13-20

⁸⁴ En rigor, sí seguimos usando la terminología “división de poderes” y denominando “poder” a cada uno de los órganos que son producto de la división, es por comodidad del lenguaje y por un uso inveterado que permite entender lo que se está explicando. Pero el poder del estado –o poder político - es uno solo, único e indivisible, por manera que lo que se “divide” o reparte son las funciones del poder entre los órganos distintos e interdependientes. German Bidart, *TOMO II: El Derecho Constitucional del Poder* (Buenos Aires: Editorial Comercial, Industrial y Financiera., 1967), 12

⁸⁵ Hans Kelsen, *Teoría Pura del Derecho*, 2º ed. (México D.F.: Universidad Nacional Autónoma de México., 1982), 18

⁸⁶ Bidart, *Tomo I: El Derecho Constitucional del Poder*, 355-356

⁸⁷ Hernández, *El Derecho de la Constitución Volumen I*, 506-508

Formalmente, la producción de las leyes se desarrolla en un marco procesal constitucional, compuesto por el texto fundamental y una serie de normas de carácter instrumental, establecidas en el reglamento parlamentario. El proceso legislativo involucra la participación de diferentes sujetos, así como órganos, en la ejecución de una serie de etapas preestablecidas en forma secuencial que concluyen en la formación de la voluntad del plenario, siendo esta el proyecto de ley aprobado.⁸⁸

La producción de las normas jurídicas en el congreso es una potestad discrecional, pero no suprema, pues está limitada por las formas preestablecidas y por los principios de la Constitución política. Es decir, la validez de la actividad legislativa depende simultáneamente de su proceso de creación, así como de la relación entre el contenido del proyecto de ley y el derecho de la Constitución, existiendo en un contexto del positivismo más acabado una relación de sujeción del Poder legislativo a valores supralegales determinados por el legislador originario, en un ordenamiento de máxima jerarquía, garante de derechos fundamentales.⁸⁹

2.-La competencia legislativa en Costa Rica y su proceso.

En el diseño constitucional costarricense se establece que la producción de las leyes le corresponde a un órgano unicameral de carácter colegiado denominado Asamblea Legislativa⁹⁰ la cual es el espacio de convergencia de los partidos políticos y parte del núcleo del poder estatal⁹¹. Esta posición del parlamento en relación con los otros poderes de la República es un hecho establecido jurídicamente no solo en su competencia de producción normativa, pues existe una serie de funciones administrativas trascendentes en la actividad del Estado, que corresponden constitucionalmente al congreso, otorgándosele relevancia social, sin que se les atribuya carácter de ley.⁹²

⁸⁸ Hernández, *El Derecho de la Constitución Volumen I*, 535-541

⁸⁹ Luigi Ferajoli, "Pasado y futuro del Estado de Derecho" en *Neoconstitucionalismos*, ed. Miguel Carbonell (México D.F.: Editorial Trotta, 2009), 18-20

⁹⁰ Constitución Política de la República de Costa Rica: art. 105, 121 inciso 1), 123 y 124

⁹¹ Entendemos como núcleo del poder, aquellos órganos destinados a realizar positivamente el poder unitario del Estado. Ver Heller, 258

⁹² En el artículo 124 de la Constitución Política de Costa Rica se define una serie de competencias del órgano legislativo que no tienen carácter de ley, siendo estas las siguientes funciones parlamentarias establecidas en los incisos del numeral 121: **2)** Designar el recinto de sus sesiones, abrir y cerrar éstas, suspenderlas y continuarlas cuando así lo acordare; **3)** Nombrar los Magistrados propietarios y suplentes de la Corte Suprema

El parlamento unicameral coexiste en el Estado costarricense como un órgano simple, pues solo requiere de la formación de la voluntad de un cuerpo colegiado para emitir el decreto legislativo, sin necesidad del ejercicio de otra cámara interna para la formulación de las leyes.⁹³ Esquemáticamente, la formulación de G. Bidart divide el Proceso legislativo en tres etapas: *a) iniciativa o proyecto, b) etapa constitutiva y c) etapa de eficacia*⁹⁴, siendo la primera la presentación del proyecto, la segunda la competencia exclusiva del legislador para modificar el texto de la propuesta y la última el contacto entre el parlamento y el poder ejecutivo, donde opera la facultad del veto o sanción.

Inicialmente, el Proceso legislativo se origina con la facultad para promover el estudio parlamentario de las propuestas normativas, conducentes a integrar legislación novedosa al ordenamiento jurídico o modificar alguna norma vigente. La competencia nuclear de la etapa

de Justicia; **4)** Aprobar o improbar los convenios internacionales, tratados públicos y concordatos., **5)** Dar o no su asentimiento para el ingreso de tropas extranjeras al territorio nacional y para la permanencia de naves de guerra en los puertos y aeródromos; **6)** Autorizar al Poder Ejecutivo para declarar el estado de defensa nacional y para concertar la paz; **7)** Suspender por votación no menor de los dos tercios de la totalidad de sus miembros, en caso de evidente necesidad pública, los derechos y garantías individuales consignados en los artículos 22, 23, 24, 26, 28, 29, 30 y 37 de esta Constitución. Esta suspensión podrá ser de todos o de algunos derechos y garantías, para la totalidad o parte del territorio, y hasta treinta días; durante ella y respecto de las personas, el Poder Ejecutivo sólo podrá ordenar su detención en establecimientos no destinados a reos comunes o decretar su confinamiento en lugares habitados.(...); **8)** Recibir el juramento de ley y conocer de las renunciaciones de los miembros de los Supremos Poderes, con excepción de los Ministros de Gobierno; resolver las dudas que ocurran en caso de incapacidad física o mental de quien ejerza la Presidencia de la República, y declarar si debe llamarse al ejercicio del Poder a quien deba sustituirlo; **9)** Admitir o no las acusaciones que se interpongan contra quien ejerza la Presidencia de la República, Vicepresidentes, miembros de los Supremos Poderes y Ministros Diplomáticos, declarando por dos terceras partes de votos del total de la Asamblea si hay o no lugar a formación de causa contra ellos, poniéndolos, en caso afirmativo, a disposición de la Corte Suprema de Justicia para su juzgamiento; **10)** Decretar la suspensión de cualquiera de los funcionarios que se mencionan en el inciso anterior, cuando haya de procederse contra ellos por delitos comunes; **12)** Nombrar al Contralor y Subcontralor Generales de la República; **16)** Conceder la ciudadanía honorífica por servicios notables prestados a la República, y decretar honores a la memoria de las personas cuyas actuaciones eminentes las hubieran hecho acreedoras a esas distinciones; **21)** Otorgar por votación no menor de las dos terceras partes de la totalidad de sus miembros, amnistía e indulto generales por delitos políticos, con excepción de los electorales, respecto de los cuales no cabe ninguna gracia; **22)** Darse el Reglamento para su régimen interior, el cual, una vez adoptado, no se podrá modificar sino por votación no menor de las dos terceras partes del total de sus miembros; **23)** Nombrar Comisiones de su seno para que investiguen cualquier asunto que la Asamblea les encomiende, y rindan el informe correspondiente. Las Comisiones tendrán libre acceso a todas las dependencias oficiales para realizar las investigaciones y recabar los datos que juzgue necesarios. Podrán recibir toda clase de pruebas y hacer comparecer ante sí a cualquier persona, con el objeto de interrogarla; **24)** Formular interpelaciones a los Ministros de Gobierno, y además, por dos tercios de votos presentes, censurar a los mismos funcionarios, cuando a juicio de la Asamblea fueren culpables de actos inconstitucionales o ilegales, o de errores graves que hayan causado o puedan causar perjuicio evidente a los intereses públicos. Se exceptúan de ambos casos, los asuntos en tramitación de carácter diplomático o que se refieran a operaciones militares pendientes. **Ver artículos 124 y 121 de la Constitución Política de la República de Costa Rica.**

⁹³ Bidart, *Tomo I: El Derecho Constitucional del Poder*, 228-229

⁹⁴ *Ibíd*, *Tomo I: El Derecho Constitucional del Poder*, 354

“*iniciativa*” consiste en el ejercicio de un acto de impulso que permite activar los procedimientos para la formación de la ley. Constitucionalmente; esta operación es asignada a un conjunto de depositarios de poder y al colectivo ciudadano organizado de acuerdo con parámetros normativos.⁹⁵

En esta etapa, el texto constitucional altera el principio clásico de la división de poderes, para focalizar la participación de diferentes actores sociales en la ejecución del acto legislativo inicial.⁹⁶ Es por ello que la instauración del proceso parlamentario en el marco del sistema costarricense es una competencia interrelacionada entre el Congreso, el Poder ejecutivo y el pueblo -como ente externo-. Constituyéndose un escenario político de interconexiones que permiten: incorporar proyectos de ley presidenciales con refrendo ministerial en la corriente legislativa⁹⁷, la delimitación ejecutiva de la agenda extraordinaria del plenario, así como la presentación de propuestas normativas por parte de los diputados y los colectivos organizados ante la Asamblea Legislativa.⁹⁸ Conjunto de funciones, que evidencia la naturaleza jurídica de la etapa iniciativa: *una competencia de varios detentadores de poder y no exclusiva de los integrantes de la cámara.*

En la etapa constitutiva de la ley, se desarrolla la competencia excluyente, así como exclusivamente parlamentaria, que permite al cuerpo legislativo adicionar contenido o

⁹⁵Hernández, *El Derecho de la Constitución Volumen I*, 542-550

⁹⁶ *Ibíd. El Derecho de la Constitución Volumen I*, 545

⁹⁷ El artículo 140 constitucional dispone como atribución del Poder Ejecutivo la iniciativa en la formación de la ley, pero el artículo 123 del mismo cuerpo normativo dispone que la iniciativa en la formación de las leyes corresponden al Poder Ejecutivo por medio de los ministros de gobierno. Esta contradicción es consecuencia de que el artículo 123 es copia literal de la Constitución de 1871, bajo la cual la iniciativa correspondía a los Secretarios de Estado (actuales ministros). Existe una discusión académica entre Rojas, 60, quien asegura que prevalece el numeral 123 y Hernández, *Ibíd.* 546, cuyo criterio se decanta por la aplicación del artículo 140. Actualmente la práctica legislativa ha definido que todo Proyecto de Ley del Poder Ejecutivo debe aportar la firma del presidente junto con la del ministro respectivo.

⁹⁸ La legislatura costarricense comprende el año parlamentario, que se desarrolla del día primero de mayo al treinta de abril del siguiente año. En este ciclo, sus sesiones ordinarias se dividen en dos periodos que corren: del primero de mayo al 31 de julio, y del primero de setiembre al treinta de noviembre. Durante estos, la iniciativa para formar las leyes puede ser ejercida por cualquier miembro de la Asamblea Legislativa, el Poder Ejecutivo por medio de sus ministros y por el cinco por ciento (5%) como mínimo, de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral, si el proyecto es de iniciativa popular. Con respecto a la agenda extraordinaria, esta es convocada por el presidente mediante dos decretos: uno para el mes de agosto y el segundo para el periodo que se extiende del 1 de diciembre al 30 de abril. En ambos lapsos el plenario está obligado a conocer los proyectos de ley indicados en el decreto de convocatoria, excepto que se trate del nombramiento de funcionarios que corresponda hacer a la Asamblea, o de las reformas legales que fueren indispensables al resolver los asuntos sometidos a su conocimiento. Asimismo la Constitución Política establece como “deber” del presidente junto con el respectivo ministro de gobierno Ejercer iniciativa en la formación de las leyes, y el derecho de veto. **Ver artículos 116,118, 123 y 140 inciso 5) de la Constitución Política de la República de Costa Rica.**

modificar un proyecto de Ley que se encuentra en la agenda del congreso.⁹⁹ En esta fase, el ejercicio de la facultad legislativa del plenario, condiciona el texto de la iniciativa jurídica a un estudio colegiado y ordenado mediante una serie de actos circunscritos al Poder Legislativo, que dirige la propuesta normativa a su aprobación o rechazo.

El actor parlamentario ejerce la competencia legislativa durante el tránsito de la propuesta jurídica entre la comisión correspondiente y el plenario.¹⁰⁰ A partir del vencimiento del plazo de publicación del proyecto, la iniciativa entra en la agenda de la comisión seleccionada para que se conozca su contenido en un plazo (prorrogable) de treinta días.¹⁰¹ Permitiendo a los diputados que conforman el órgano: estudiar el informe del Departamento de Servicios Técnicos, debatir la propuesta, brindar su opinión, citar a expertos, dar audiencias, agotar las consultas constitucionales, nombrar subcomisiones para el análisis de temas específicos, así como presentar mociones de forma y fondo para variar el texto.¹⁰²

Concluida la deliberación en la comisión, sus integrantes proceden a votar el informe. Acto que permite al órgano emitir dictámenes positivos o negativos, que son clasificados como unánimes, de mayoría o minoría, de acuerdo con el apoyo de los congresistas integrantes.¹⁰³ Una vez recibidos los respectivos dictámenes por parte del Directorio de la Asamblea, el proyecto de ley entra en la agenda de plenario para primeros debates, en esta

⁹⁹ Bidart, *Tomo I: El Derecho Constitucional del Poder*, 354.

¹⁰⁰ El tránsito del proyecto comprende los actos de traslado de las propuestas de ley, que ocurren entre la comisiones permanentes y el plenario o las comisiones legislativas plenas de conformidad con el Reglamento Parlamentario. Correspondiendo al plenario o a las comisiones con potestad legislativa plena según sea el caso, la decisión final con respecto al contenido último del proyecto. Salvo que la comisión emita un dictamen negativo unánime o de mayoría (sin que exista un dictamen positivo de minoría), en cuyo caso se archiva el expediente. Ver: Álvaro Hernández, *La dimensión constitucional del Principio de Conexidad en el Procedimiento Legislativo*. (San José: Universidad de Costa Rica, Facultad de Derecho, Tesis de Grado, 2008.), 33, y el artículo 81 bis del Reglamento de la Asamblea Legislativa.

¹⁰¹ Hernán Esquivel plantea una serie de actuaciones denominadas actos preparatorios que anteceden el estudio legislativo por parte de los diputados. En esta etapa, una vez iniciado el procedimiento ordinario, la Secretaría del Directorio traslada la propuesta normativa a la presidencia del congreso, para la definición de su naturaleza y la asignación de la comisión parlamentaria que conocerá su contenido. Superado esta fase, el proyecto de ley es enviado al Departamento de Archivo para la apertura del expediente legislativo, así como para su registro en el libro de comisiones. Finalizando este proceso, con el análisis de los antecedentes, los aspectos legales, los asuntos constitucionales, así como la técnica legislativa del texto, por parte del Departamento de Estudios, Referencias y Servicios Técnicos. **Esquivel, 141-147**

¹⁰² Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, *Reglamento de la Asamblea Legislativa*. (San José: División Legislativa, 2012) arts.: 123- 126 y 128-130.

¹⁰³ Ricardo Agüero, *El Proceso de Formación de la ley en Costa Rica*. (San José: PRODEL, 1995), 18-19

fase los miembros de la cámara conocen los informes de la comisión, con la posibilidad de modificar el texto normativo mediante la presentación de mociones de forma, fondo (en las primeras cuatro sesiones) y de reiteración (en las primeras tres sesiones)¹⁰⁴, para posteriormente ser votada, finalizada esta etapa la propuesta es conocida por el plenario, para ser votado en segundo debate durante otro día no consecutivo.¹⁰⁵

Durante el segundo debate, si una mayoría establecida constitucionalmente de las y los integrantes de la cámara manifiestan su voluntad a favor de la propuesta jurídica, esta es aprobada por la Asamblea Legislativa¹⁰⁶, autorizando su traslado –como Decreto Legislativo– al Poder Ejecutivo para la tercera etapa del proceso legislativo: *la etapa de eficacia*.

b) La competencia ejecutiva en la función legislativa: Etapa de eficacia

La función legislativa costarricense parte elementalmente del principio de interdependencia por coordinación, otorgando protagonismo a la Presidencia de la república

¹⁰⁴ En el Reglamento de la Asamblea Legislativa se define lo siguiente con respecto a las mociones plenarias: La **moción de forma** está dirigida a la variación del texto en su redacción. Puede ser presentada en cualquiera de los dos debates, en caso de ser presentada durante el primer debate, esta es enviada a la Comisión Especial de redacción, para que en el plazo de veinticuatro horas sea rechazada o aprobada. En caso de ser aprobada la modificación será incorporada en la propuesta antes del segundo debate. Si la misma es rechazada, el proponente podrá volver a presentarla antes del segundo debate para su valoración e incorporación o desaprobación.

La **moción de fondo** es aquella dirigida a la modificación sustancial del proyecto de ley. Su interposición suspende el trámite del primer debate y la traslada la propuesta jurídica a la comisión de origen, para que en el plazo de tres días dictamine, si incorpora la variación presentada o la rechaza. Recibido por el Directorio el informe de la Comisión, se suspenderá el conocimiento del asunto que en ese momento esté en primer debate y, de inmediato, se entrará a conocer el proyecto cuyo trámite se encontraba suspendido.

La **moción de reiteración**, es aquella modificación de fondo que se presentó previamente y en tiempo ante la comisión respectiva, pero fue rechazada por sus integrantes. Para este procedimiento, el legislador proponente debe presentar una moción de orden para que el plenario se constituya en Comisión General y pueda estudiar la moción de reiteración. **Ver artículos 137, 138 y 152 del Reglamento de la Asamblea Legislativa.**

¹⁰⁵ Brians Salazar. Levantamiento del Veto Presidencial: Una potestad del Poder Ejecutivo, intrínseca y limitada. (San José: Universidad de Costa Rica, Facultad de Derecho Tesis de Grado, 2015.), 21-26

¹⁰⁶ En la praxis legislativa, el texto constitucional autoriza también que los proyectos de ley puedan ser conocidos y aprobados en Comisiones Legislativas Permanentes. Las cuales son órganos conformados proporcionalmente de acuerdo con el número de diputados de los partidos políticos representados en el parlamento. En cuyo caso ejercerían las mismas competencias del plenario de acuerdo con el Reglamento del congreso, y con excepción de las facultades relativa a la materia electoral, a la creación de los impuestos nacionales o a la modificación de los existentes, así como las previstas en los incisos 4), 11), 14), 15) y 17) del artículo 121 de la Constitución Política, la convocatoria a una Asamblea Constituyente y la reforma parcial de la Constitución Política. Asimismo la Asamblea podrá avocar, en cualquier momento, el debate o la votación de los proyectos que hubiesen sido objeto de delegación. **Ver artículo 124 de la Constitución Política de la República de Costa Rica.**

junto con el respectivo refrendo ministerial, para ser partícipe en la etapa inicial del proceso de producción normativa, así como en su conclusión con la promulgación de las leyes.¹⁰⁷

Intrínsecamente, en las relaciones inter-orgánicas, *la fase de eficacia* en el procedimiento parlamentario se centra en la participación del Poder ejecutivo en la línea de producción normativa. La intervención del gobierno en la promulgación de la ley es una competencia correspondiente a la lógica presidencialista de distribución del poder, en una serie de detentadores inconexos¹⁰⁸ que en determinados puntos de contacto se deben interrelacionar mediante actividades de cooperación, para obtener la constitucionalidad del acto estatal (la norma) asignado al respectivo depositario, en este caso: *La Asamblea Legislativa*.¹⁰⁹

Originariamente, la etapa de eficacia se circunscribe a una serie de relaciones entre el Poder ejecutivo y legislativo necesarias para constituir la obligatoriedad del decreto legislativo como ley de la república.¹¹⁰ El parlamento a través de la mayoría constitucionalmente establecida de sus detentadores, manifiesta su voluntad aprobando el proyecto. Seguidamente, este será sometido al Poder ejecutivo colegiado para que se “decida” en un plazo de diez días hábiles entre la opción de: a) Aceptarlo (mediante la sanción y su promulgación) o b) objetarlo (vetarlo total o parcialmente por razones de constitucionalidad u oportunidad).¹¹¹ Sí el órgano no acciona en el término indicado deberá sancionarlo y publicarlo de inmediato.

1.-La competencia política o gubernativa del Poder Ejecutivo en la etapa de eficacia.

El Poder Ejecutivo, en esta dinámica, es el órgano constitucional de carácter colegiado que ejerce el liderazgo político del Estado dado que impulsa la actividad administrativa central e incide de forma indirecta en el servicio público de los entes descentralizados.¹¹² Esta

¹⁰⁷ Salazar, 21-26

¹⁰⁸ Se indica *inconexo* en el sentido apuntado de que ambos órganos (parlamento y poder ejecutivo) no se deben, mutuamente, cuenta alguna del ejercicio de sus respectivas funciones. Ver Bidart, *Tomo I: Derecho Constitucional del Poder*, 114.

¹⁰⁹ Lowenstein, 130-133

¹¹⁰ Bidart, *Tomo II: El Derecho Constitucional del poder*, 90.

¹¹¹ Rojas, 184-185

¹¹² Rubén Hernández, *El Derecho de la Constitución: Volumen II*. (San José: Editorial Juricentro.,1993), 145-146

función está constituida por una triple actividad permanente dividida en sus competencias: gubernativas, administrativas y de ejecución.¹¹³

La competencia administrativa es la función de emitir los actos necesarios, de conformidad con la ley, para la gestión institucional. Es decir, en un ámbito infra-legal, el órgano ejecutivo individualiza los mandamientos legislativos en normas específicas, destinadas a determinar las circunstancias operativas de implementación del respectivo servicio público que se trate.¹¹⁴ Mediante la promulgación de decretos regulatorios de las leyes, los reglamentos, las directrices y los demás actos administrativos subordinados a estos. Facultades que ejerce el poder ejecutivo para dirigir el aparato estatal con un grado amplio de discrecionalidad dentro del marco legal.¹¹⁵ En cambio, la ejecución corresponde a la aplicación concreta de una decisión, “*sea esta de un órgano externo (poder judicial o el parlamento) o de alguna dependencia del Poder Ejecutivo*”.¹¹⁶

La participación presidencial con el refrendo ministerial en la fase de eficacia dentro del proceso legislativo se encuentra entre las competencias gubernativas del Poder ejecutivo correspondientes al veto, la sanción y la promulgación de las leyes. Pues se trata de un acto político que se ejercen con autonomía y libertad entre los límites establecidos únicamente en la Constitución política.¹¹⁷

2.-El veto, la sanción y promulgación: competencias colegidas del Poder Ejecutivo.

En el sistema costarricense el juego (veto-sanción-promulgación) corresponde una competencia compartida a lo interno del Poder ejecutivo. Es decir, su validez constitucional depende de la relación coordinada entre la Presidencia de la república y el ministro respectivo. Se trata de un control interno establecido por el legislador originario en 1949, que

¹¹³ Bidart, *Tomo II: El Derecho Constitucional del Poder*, 15

¹¹⁴ *Ibíd*, 16

¹¹⁵ Al respecto la Ley General de la Administración señala: Corresponderá a los Ministros conjuntamente con el presidente de la República las atribuciones que les señala la Constitución y las leyes, y dirigir y coordinar la Administración, tanto central como, en su caso, descentralizada, del respectivo ramo. Ver artículo 27 inciso 1).

¹¹⁶ Bidart, *Tomo II: El Derecho Constitucional del Poder*, 17

¹¹⁷ Rojas, 186-188

hace necesario un nexo bilateral de la voluntad de dos órganos constitutivos del órgano ejecutivo, para ejercer la función de sancionar o vetar.¹¹⁸

El marco de acción del ministro frente al presidente se desarrolla en un escenario de carácter colegiado en sentido estricto, donde ambos órganos se encuentran posicionados constitucionalmente en condición de igualdad. En esta línea, el refrendo ministerial consiste en la firma de los actos del Poder ejecutivo que, en conjunto con la presidencia, concurren a otorgar existencia a las disposiciones de este poder.¹¹⁹ Siendo la etapa de eficacia de la producción normativa uno de los ámbitos de aplicación del refrendo ministerial para la validez del veto, la sanción o la promulgación de las normas jurídicas.

Los actos colegiados del Poder ejecutivo se encuentran condicionados a la relación entre el ministro y la posición central de la presidencia en la actuación estatal. Pues el texto fundamental le ha conferido amplias potestades al presidente, para diseñar e implementar la política pública, designar los ministros¹²⁰, intervenir en los procedimientos legislativos, establecer las relaciones internacionales, así como dirigir la administración pública. Engranaje constitucional del cual se deriva el carácter dual del presidente de la República como Jefe de Estado y Jefe de Gobierno.¹²¹

c) La perfección e integración de la eficacia normativa en las leyes.

La perfección de las normas jurídicas depende de la valoración presidencial del decreto parlamentario. Al recibir el proyecto de ley, el Poder ejecutivo pondera la conveniencia política de la propuesta, examina la constitucionalidad del contenido y su proceso de formulación.¹²² Para finalmente (si no existen objeciones), concluir la participación en la fase de eficacia, mediante la *sanción*; donde el presidente, junto con el respectivo ministro, manifiestan su conformidad con el texto legislativo. El acto de promulgación que deviene

¹¹⁸ Rojas, 82

¹¹⁹ *Ibíd*, 81

¹²⁰ El diseño constitucional en su numeral 139 inciso primero permite a la Presidencia de la república remover a los ministros del Estado que se niegue a otorgar el refrendo ministerial a algún acto del poder ejecutivo. **Ver artículo 139 de la Constitución Política de la República de Costa Rica.**

¹²¹ Ver Voto N° 2005-10117 de la Sala Constitucional de la Suprema Corte de Justicia, San José a las 14:42 horas del día 3 de agosto de 2005 en Jorge Córdoba, *Ley General de la Administración Pública. Con jurisprudencia constitucional, laboral, penal y contenciosa* administrativa, 5 ed. (San José: Investigaciones Jurídicas S.A., 2011), 184-185

¹²² Bidart, *Tomo I: El Derecho Constitucional del Poder*, 91

posteriormente, consiste en el reconocimiento de la validez e imposición de la obligatoriedad de la norma, a través de la publicación en el diario oficial del Estado¹²³, constituyendo así la eficacia de la ley.

1.- ¿Qué es y de donde sobreviene la eficacia en la tercera etapa?

Con el término “eficacia” se designa normativamente, el hecho real de que una determinada norma sea aplicada y obedecida socialmente, es decir, que se produzca fácticamente una conducta humana correspondiente a esta.¹²⁴ La eficacia de las leyes depende de su observancia general por parte de sus destinatarios, así como de su reconocimiento en las decisiones de los órganos que le corresponden su aplicación. Si la comunidad no observa la norma en cuestión, esta no será eficaz, aunque se aplique en los tribunales de justicia. Así mismo, no resulta efectiva una ley considerada por la ciudadanía, pero que en la práctica no es aplicada por los órganos de control en sus resoluciones.¹²⁵ Generalmente el termino eficacia se define en los textos constitucionales como “*fuerza de ley*”, “*valor de ley*” o “*autoridad de ley*”¹²⁶, sin embargo, en la tercera fase del procedimiento legislativo este término se relaciona con la *obligatoriedad* que le otorga el Poder Ejecutivo a las leyes, mediante la sanción y la posterior promulgación.

La Constitución política de Costa Rica establece disposiciones supralegales –mandatos de eficacia- que ordenan la aplicación de las normas tales como: la obligatoriedad o la generación de sus efectos.¹²⁷ Con la publicación así como la sanción de la ley, se da por satisfechas las condiciones –supuesto de hechos- requeridos para su aplicación, posibilitando el cumplimiento efectivo de la norma por parte del Estado en caso de inobservancia. De ahí

¹²³ Hernández, *El Derecho de la Constitución Volumen I* 564-565, 581-586

¹²⁴ Kelsen, *Teoría Pura del Derecho*, 24

¹²⁵ Nino, 140

¹²⁶ Hernández, *El Derecho de la Constitución Volumen I*, 511

¹²⁷ El texto fundamental regula la naturaleza general de las normas estableciendo que: **1.** Las leyes son obligatorias y surten efectos desde el día que ellas designen; a falta de este requisito, diez días después de su publicación en el Diario Oficial; **2.** Nadie puede alegar ignorancia de la ley, salvo en los casos que la misma autorice; **3.** No tiene eficacia la renuncia de las leyes en general, ni la especial de las de interés público; **4.** Los actos y convenios contra las leyes prohibitivas serán nulos, si las mismas leyes no disponen otra cosa; **5.** La ley no queda abrogada ni derogada sino por otra posterior; contra su observancia no podrá alegarse desuso, costumbre ni práctica en contrario. Por vía de referéndum, el pueblo podrá abrogarla o derogarla, de conformidad con el artículo 105 de esta Constitución. **Ver artículo 129 de la Constitución Política de la República de Costa Rica.**

la relación entre el órgano ejecutivo y la etapa integradora de la eficacia en las leyes, pues para ser ley, todo proyecto debe ser sancionado y promulgado por el Poder Ejecutivo, y solo así obtendrá la *obligatoriedad o mandato de eficacia* que el texto fundamental costarricense ordena y reconoce en las leyes siendo esta un presupuesto para la validez constitucional¹²⁸. En síntesis, la posibilidad de eficacia normativa sobreviene con la culminación del procedimiento legislativo por parte del Poder ejecutivo. La publicación del texto agota la formulación (sanción-promulgación) convirtiendo la propuesta teóricamente en una ley eficaz de la República.

No se trata de afirmar que la promulgación transforma la norma en un hecho real, dado que la eficacia depende también de la cooperación ciudadana, así como de los agentes del Estado para el cumplimiento de la norma. Es decir, la efectividad de las normas está estrechamente vinculada con presupuestos constitucionales que condicionan su obligatoriedad a la ejecución de conductas previas por parte de sujetos políticos (sanción así como publicidad) y factores externos de carácter sociológico, que posibilitan su acatamiento. Sin embargo, se explica la tercera fase como integradora de eficacia, en razón de que la ley nunca podrá ser eficaz si no ha sido promulgada, porque finalmente su publicación le otorga la obligatoriedad que hace posible jurídica y materialmente su cumplimiento e implementación como ley de la república por el Estado.

¹²⁸ En este trabajo se define validez de la norma como la existencia de esta en la comunidad jurídica, es decir, su vigencia. Es importante aclarar que la confusión entre validez y eficacia, así como la identificación de ambos términos es demasiado frecuente en la jurisprudencia tradicional. Aunque validez y eficacia son dos cosas radicalmente diferentes, entre ambas existe una relación esencial. La eficacia es una condición de la validez en tanto que una norma singular o un orden normativo completo pueden perder su vigencia, dejar de ser válido, cuando pierden su eficacia o la posibilidad de eficacia. En este contexto la validez constitucional de las normas también depende de la relación entre las mismas y su proceso de producción (aplicación instrumental del texto fundamental), así como de la correlación entre el contenido de la norma frente al conjunto de meta valores positivizados en la Carta Magna. Es por ello que en el procedimiento legislativo, el mandato constitucional de obligatoriedad (la posibilidad de eficacia) en la tercera etapa es una de las condiciones para la validez. Ver: Hans Kelsen, *La Teoría General de las normas*. (México D.F.: TRILLAS, 1994), 145-146 y Ferajoli, 18-20

2.-El veto suspende la etapa de eficacia y retrotrae el procedimiento a una fase constitutiva limitada.

La interposición del veto en la etapa de eficacia provoca una paralización de la formulación (sanción-promulgación), imposibilitando el perfeccionamiento de la norma por un plazo determinado. El proyecto de ley es trasladado a la Asamblea Legislativa, donde opera la competencia del legislador para modificar el contenido del texto en caso de aceptar las observaciones del Poder ejecutivo. En este contexto, la fase constitutiva es limitada en cuanto se encuentra circunscrita a resolver las objeciones interpuestas por el Poder Ejecutivo, sin posibilidad de reexaminar el decreto legislativo en su totalidad. Es decir, el Poder Legislativo, aunque acoja las observaciones del Ejecutivo y las someta a los debates correspondientes, se encuentra impedido de tramitar mociones de fondo o forma diferentes a las objeciones ejecutivas, pues el trámite ordinario de formación de la ley es una etapa ya superada.¹²⁹

El rechazo a las objeciones del Poder Ejecutivo requiere del resello sobre la propuesta vía votación de las dos terceras partes del parlamento, para superar el veto ejecutivo, obligando a la promulgación de la norma y con ello su eficacia.

d) El trámite del veto: Objeciones de oportunidad, constitucionalidad y sus límites en la etapa de eficacia.

En la fase de eficacia, el veto consiste en el acto de objetar por razones de oportunidad, conveniencia o constitucionalidad los decretos aprobados por el parlamento.¹³⁰ Esta acción actúa en el procedimiento legislativo retrotrayendo el proyecto de ley a la etapa constitutiva. Es en donde el plenario, a partir de una nueva revisión, reformula la propuesta jurídica de acuerdo con las observaciones del Poder ejecutivo, o en su defecto resella la iniciativa. La competencia de vetar está regulada en una serie de parámetros constitucionales que define su procedimiento, así como los límites de aplicación. Siendo este un control inter-orgánico que

¹²⁹ Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. San José Resolución 2015-012251 de las once horas, treinta y un minutos del siete de agosto de dos mil quince. IX. Voto particular del Magistrado Rueda Real.

¹³⁰ Rojas, 191

impide momentáneamente la emisión de la ley como un acto complejo en el que concurre la voluntad del Poder legislativo y ejecutivo.¹³¹

1.-El procedimiento legislativo del veto por razones de oportunidad y conveniencia.

El proyecto de ley aprobado en segundo debate se traslada al Poder ejecutivo para la valoración de su contenido.¹³² Sí de esta revisión resultará alguna inconformidad, el Poder ejecutivo contará con el plazo de diez días hábiles desde que recibió el decreto legislativo para hacer las observaciones que estime oportunas. En caso de objetar el proyecto, el presidente y su respectivo ministro deben fundamentar el veto interpuesto, señalando específicamente los artículos que motivan la objeción o en otra circunstancia explicitar las razones del rechazo total al proyecto de ley.¹³³

Recibidas las observaciones por el presidente de la Asamblea dentro del término constitucional. Estas son trasladadas, junto con el proyecto, a la comisión dictaminadora que conoció del asunto en la fase constitutiva.¹³⁴ Para que sus integrantes rindan un informe al plenario, donde planteen una opción de las siguientes: a) Proponer el resello, b) Aceptar las observaciones del Poder Ejecutivo o c) Rechazar las observaciones y descartar el resello.¹³⁵

Para el resello del proyecto de ley, este debe ser conocido en un solo debate del plenario requiriendo de la votación de dos terceras partes del total de los integrantes del parlamento para su interposición. El decreto legislativo resellado adquiere la confirmación del Congreso para ser publicado, ordenándose su ejecución como ley de la República.¹³⁶ A contrario sensu, de no alcanzarse esta cifra, la propuesta es archivada y no puede conocerse hasta la nueva legislatura siguiente, con la posibilidad de que la iniciativa caduque por el paso del tiempo.¹³⁷ En otras circunstancias, la aceptación a las observaciones del Poder

¹³¹ Bidart, *Tomo II: El derecho Constitucional del Poder*, 91

¹³² Ver artículo 151 del Reglamento de la Asamblea Legislativa.

¹³³ Rojas, 209

¹³⁴ Hernández, *El Derecho de la Constitución Volumen I*, 572

¹³⁵ Ver artículos 124-127 de la Constitución Política de Costa Rica

¹³⁶ Rojas, 210

¹³⁷ En relación con la caducidad el Reglamento de la Asamblea Legislativa expone: Al finalizar una legislatura, los asuntos pendientes de resolución podrán estudiarse en la siguiente, por iniciativa del Poder Ejecutivo o de los diputados. En todos estos casos, tales asuntos seguirán los trámites que aún les falten. Pasados cuatro años calendario a partir de su iniciación, se tendrán como no presentados y sin más trámite se ordenará su archivo. No obstante, la Asamblea podrá conceder un nuevo plazo por votación de los dos tercios del total de sus

ejecutivo por parte de la comisión dictaminadora, así como del plenario, traslada el proyecto al plenario para que este sea aprobado mediante los dos debates respectivos. Si se aprueba por el plenario el dictamen de la comisión que no acepte las objeciones ni propone el resello, el asunto se da por concluido y el proyecto se archiva hasta nueva legislatura.

2.-El procedimiento legislativo del veto Constitucional

El veto constitucional debe ser interpuesto dentro de los primeros diez días, después de que el proyecto de ley sea recibido en la secretaría de la Casa Presidencial, este acto debe ir debidamente fundamentado con las razones de Derecho que expliquen por qué el Poder Ejecutivo considera que el proyecto es incompatible con la Constitución política, así como exponer los artículos que supone violatorios de la Carta Fundamental.¹³⁸ El proyecto vetado deberá ser reenviado a la Comisión Legislativa que conoció la iniciativa de ley para que, dicho órgano presente un informe al respecto.

El criterio de la comisión será puesto al conocimiento del plenario en caso de que el parlamento esté de acuerdo con las observaciones del Poder ejecutivo, se enviará el proyecto a la corriente legislativa con las reformas necesarias para eliminar los vicios de inconstitucionalidad, y luego se someterá nuevamente a los dos debates correspondientes en el congreso; aprobado el proyecto, el órgano ejecutivo no podrá dejar de sancionarlo.

En caso de que el Parlamento rechace las observaciones del Poder ejecutivo el asunto se enviará a la Sala Constitucional del Poder judicial, para que en el plazo de treinta días determine la constitucionalidad de las normas; si las disposiciones resultan inconstitucionales serán desechadas¹³⁹ y el proyecto deberá pasar nuevamente al Órgano legislativo para que se realicen los dos debates correspondientes. Realizado los debates y aprobado el proyecto, el Poder ejecutivo no podrá dejar de sancionarlo. Si la Sala Constitucional determina que las disposiciones objetadas no son inconstitucionales, el proyecto es enviado de inmediato a la

miembros, siempre que la moción correspondiente se presente antes del vencimiento del plazo. Ver artículo 119.

¹³⁸ Aragón, 162-164

¹³⁹ Francisco Saborío. Las relaciones jurídicas entre la Asamblea Legislativa con el Tribunal Supremo de Elecciones, el Poder Ejecutivo y la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. (San José: Universidad de Costa Rica, Facultad de Derecho Tesis de Grado, 2009.),99-100

Asamblea Legislativa la cual lo remite al Poder ejecutivo y este no podrá dejar de sancionarlo.¹⁴⁰

El veto por razones de constitucionalidad no puede ser interpuesto parcialmente. En relación con el artículo 128 de la Constitución política, el decreto legislativo deberá ser enviado a la Asamblea Legislativa y del mismo modo la Sala Constitucional conocerá todo el proyecto. Si se presenta el veto de oportunidad y conveniencia en conjunto con el de razones de constitucionalidad no aceptadas por el parlamento, la Asamblea Legislativa debe esperar la resolución de la Sala Constitucional para resellar el decreto legislativo.

3.-Las limitaciones del Veto

Las limitaciones del veto se encuentran circunscritas a un conjunto de condiciones que no permiten el ejercicio de esta competencia. El veto puede ser opuesto a la totalidad del texto o a una de las partes: un capítulo, un artículo o un inciso, para impedir disposiciones inoportunas, así como inconstitucionales en una ley.¹⁴¹ Sin embargo, el Poder ejecutivo no puede promulgar parcialmente una norma. De igual forma, tampoco puede interponer el veto dos veces al mismo proyecto de ley, ni puede objetar el texto sancionado, pero no promulgado.¹⁴²

En materia presupuestaria es prohibido el ejercicio del veto por razones de oportunidad de conveniencia contra la parte contable del proyecto del Presupuesto Ordinario que remita a la cuenta consuntiva de ingresos probables y gastos autorizados. Este puede objetar las secciones generales o que incluyan disposiciones ajenas –normas atípicas- al presupuesto. Excepcionalmente, el Poder ejecutivo puede ejercer el veto constitucional contra todo el contenido de la iniciativa legislativa.¹⁴³ Asimismo, el conocimiento de un proyecto de ley vetado no podrá llevarse a cabo en una Comisión con potestad legislativa plena, siendo competencia exclusiva del plenario.

¹⁴⁰ Constitución Política 2013, art. 128

¹⁴¹ Rojas 199-200

¹⁴² Hernández, *El Derecho de la Constitución Volumen I*, 570

¹⁴³ *Ibíd*, 568

Sección II: Perspectivas jurisprudenciales del Veto Constitucional 1992-2015

En el 2015, el tema de las objeciones constitucionales llega a tener relevancia mediática por un conflicto de poderes suscitado entre el parlamento y el Poder ejecutivo. La interposición del veto constitucional contra la ley de “Desafectación del uso público de la Calle 13 bis (N°8748) por parte de la administración Arias Sánchez, así como el planteamiento de dos vetos –uno constitucional y otro de oportunidad- contra la Reforma Procesal Laboral (N° 9076), durante el gobierno de Laura Chinchilla Miranda, generó un escenario político complejo entre las clases sociales del país.

Con este panorama, el Poder ejecutivo liderado por Chinchilla Miranda retiró el veto constitucional contra la ley n° 9076. Finalmente en la administración Solís Rivera se ordenó el levantamiento del veto por razones de oportunidad o conveniencia contra la ley n° 9076 y el veto constitucional contra ley n° 8748, promulgando ambas leyes. Ocasionando un litigio en la Sala Constitucional con los diputados, actores civiles y organizaciones sociales que se encontraban a favor o en contra del accionar del gobierno.

En el marco de este hecho histórico, las resoluciones 2015-012250 y 2015-012251 de la Sala Constitucional dictada por este hecho durante el 2014 -2015 explicaron el veto constitucional, su finalidad, así como su procedimiento. Es por ello que en esta sección se realizará un estudio de estas resoluciones con el propósito de exponer desde una óptica jurisprudencial el concepto del veto constitucional, los criterios jurídicos que justifican la potestad de levantamientos de las objeciones del Poder ejecutivo, así como el límite que impone la caducidad del proyecto de ley en este procedimiento.

a) Concepto jurisprudencial del veto constitucional.

El veto constitucional es un control previo de carácter discrecional establecido para resguardar las normas y los principios plasmados en la Constitución política. Las observaciones de constitucionalidad del Poder ejecutivo suspenden la fase de eficacia legislativa, posibilitando un examen político-jurídico del proyecto de ley por parte del plenario. Donde el rechazo del parlamento contra el criterio ejecutivo, genera una discrepancia entre poderes -Ejecutivo vs Legislativo-, que autoriza la participación del

Tribunal Constitucional en el proceso de formación de la ley, para resolver en forma definitiva el diferendo técnico.¹⁴⁴

La finalidad del veto por razones de inconstitucionalidad se circunscribe en preservar la supremacía del texto fundamental. Pues la disimilitud de criterios entre el congreso y el Poder ejecutivo no se agota en el resello o el archivo del expediente como ocurre en el veto por conveniencia sino que, por su carácter constitucional, la discusión de las formas o el fondo del asunto son zanjadas en el plano jurisdiccional por una resolución motivada, con base en la especialidad técnica del Derecho. La función del veto consiste en controlar la fundamentación jurídico-constitucional del decreto legislativo, previo a su promulgación como ley de la república, cuando este presente posibles vicios que puedan acarrear la inconstitucionalidad de la norma durante su vigencia.¹⁴⁵

1.-Veto Constitucional: Una etapa política y otra judicial

Es posible, de acuerdo con el ejercicio circunstancial de la competencia del Poder ejecutivo, legislativo, así como del judicial, dividir el veto constitucional en una *etapa no judicial y otra judicial*. En la primera etapa, el constituyente originario plantea el modelo de cooperación y coordinación entre los depositarios políticos en función de la supremacía constitucional. Pues la lógica presidencialista de distribución del poder, en una serie de detentadores inconexos que se interrelacionan no solo para aprobar las normas, sino también para dilucidar su constitucionalidad dentro del procedimiento legislativo. Permitiendo al Poder legislativo, así como al ejecutivo examinar la armonía de la propuesta jurídica frente a la ley fundamental. En el caso particular de que el Poder ejecutivo objete el decreto legislativo por estimar que exista una incongruencia entre este y la Carta magna.

Con las objeciones de constitucionalidad, el Poder ejecutivo funge como un contralor político de la regularidad jurídica de los decretos legislativos, competencia que impone el deber presidencial y ministerial de examinar los proyectos de ley de acuerdo con los parámetros constitucionales, así como de actuar frente al parlamento en caso de irregularidad. La fase judicial es aquella en que la Sala Constitucional conoce la divergencia -Ejecutivo vs

¹⁴⁴ Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. San José Resolución 2015-012251 de las once horas, treinta y un minutos del siete de agosto de dos mil quince. IX. Voto particular del Magistrado Rueda Real.

¹⁴⁵Rojas, 211-212

Legislativo- para definir la validez constitucional de las normas que se proponen para ser promulgadas y emitiendo una resolución definitiva de carácter vinculante.¹⁴⁶

2.- La motivación del Veto Constitucional

La exigencia de la ley fundamental, por la cual se debe motivar los actos administrativos deviene de la lógica del Estado democrático que exige a los agentes de derecho fundamentar sus decisiones en una serie de premisas razonables en función de controlar la arbitrariedad de los colaboradores públicos. No obstante, en el ámbito del veto constitucional, la argumentación no responde al principio de interdicción de la arbitrariedad sino a un objetivo pragmático. Al cuestionarse la compatibilidad de un artículo, un capítulo o la totalidad del decreto legislativo con el texto constitucional, la fundamentación técnica se hace esencial para explicar el criterio que motivó el veto constitucional frente a las distintas instancias (legislativas y jurisdiccionales) que realizarán la revisión técnica-jurídica de las observaciones del Poder ejecutivo.

b) Levantamiento del veto constitucional:

El retiro del veto por parte del Poder Ejecutivo ha sido un tema controversial en la clase política costarricense, pues no existe en la comunidad jurídica una norma que autorice o prohíba dicha “facultad”. Este vacío en el texto fundamental ha sido abordado por el Tribunal Constitucional mediante una serie de tesis que resultan pacíficas en cuanto al levantamiento del veto por razones de oportunidad o conveniencia, pero discrepan con respecto al retiro del veto constitucional. En el ámbito académico se han planteado interpretaciones de carácter político y jurídico, en este último sentido se expone: El criterio de la costumbre como fuente del Derecho Constitucional, el criterio de los poderes implícitos y el criterio del procedimiento específico del veto constitucional.

1.-Razones de carácter político:

Las razones de carácter político que justifican el retiro del veto por razones de oportunidad o conveniencia, hacen referencia a la constante variación de los factores sociales

¹⁴⁶ Rojas, 194-196

que condicionan las decisiones políticas. Bajo este argumento es posible un cambio en las circunstancias sociales, económicas, éticas y políticas que motivaron las objeciones al proyecto de ley, otorgando viabilidad a la propuesta jurídica para su promulgación. El retiro del veto se justifica en la “labor del poder ejecutivo” de reconsideración de los hechos sociales, así como de corregir sus actos. Para no perjudicar el interés público con el retraso de la promulgación de un proyecto de ley o su archivo, cuando el plenario de la Asamblea Legislativa no se ha pronunciado.¹⁴⁷ El criterio político no motiva el levantamiento del veto constitucional, salvo que exista un error técnico en las valoraciones de constitucionalidad, que amerite tal actuación.

2.-El criterio de la costumbre como fuente del Derecho Constitucional.

La costumbre –como fuente del derecho constitucional-, se da cuando existe la reiteración de comportamientos no prohibidos, entre los órganos constitucionales que conforman la cúspide del Estado. La frecuencia de una conducta específica en condiciones de igualdad entre un número de funcionarios, con la voluntad de que dicha actuación es debida¹⁴⁸ otorga relevancia jurídica al comportamiento, para la interpretación de las lagunas constitucionales y el complemento del texto fundamental.

En el Estado costarricense, la costumbre que no contraríe la Constitución política es fuente de derecho “prater constitutionem así como secundum constitutionem”¹⁴⁹. En la primera fórmula, la conducta reiterativa integra disposiciones constitucionales -no escritas-, que colman los vacíos de la ley fundamental. Mientras la segunda, complementa las normas con contenido impreciso, mediante el estudio de su aplicación consuetudinaria por parte de los actores políticos.¹⁵⁰

La fórmula “prater constitutionem” permite levantar el veto por razones de oportunidad o conveniencia antes del pronunciamiento del plenario, como una disposición constitucional –no escrita-. El Poder ejecutivo, hasta el 2015, de un total de cuatrocientos cincuenta vetos, ha retirado once vetos. De los cuales nueve fueron objeciones políticas¹⁵¹.

¹⁴⁷ Rojas, 213

¹⁴⁸ Con “debida” se designa la existencia de un “deber”. Ver Kelsen, *Teoría Pura del Derecho*, 236.

¹⁴⁹ Ver las sentencias 2007-1641 y 2008-2994 Sala Constitucional

¹⁵⁰ Hernández, *El Derecho de la Constitución Volumen I*, 575-576

¹⁵¹ El Poder Ejecutivo ha retirado el veto en las leyes N°. 2 248, Ley de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional, ley N°. 2 376 de julio de 1959, Ley de Traspaso de Varias Propiedades sitas en

Actualmente, en relación con el veto por razones de constitucionalidad, la costumbre no es notoria, para sostener la potestad del retiro del veto constitucional.

3.- *El criterio de los poderes implícitos*

Los poderes implícitos –“*inherent Powers*”- consisten en aquellos medios que no están expresamente conferidos en la carta fundamental, pero son esenciales para llevar a cabo el ejercicio de la competencia asignada. Se trata de actos no establecidos que se derivan de las potestades conferidas y resultan trascendentes para llevar a la práctica una competencia determinada. Por ejemplo quien tiene la potestad de sancionar, posee la potestad de fiscalizar aunque esta última no esté escrita, o quien tiene la potestad de nombrar, también la tiene para destituir.¹⁵²

“Sobre este tema, la doctrina constitucional y la jurisprudencia, aceptan la existencia de poderes inherentes o implícitos en la Constitución política, pero bajo ciertas reglas. Entre éstas: **a)** que su interpretación sea restrictiva **b)** que exista una relación razonable entre el poder expreso y el poder implícito de tal forma que este último sea necesario para llevar a cabo los poderes expresamente concedidos; **c)** que no se invadan con ellos competencias constitucionales de otros poderes del Estado, porque se afecta la separación de poderes; **d)** que no se utilicen para evitar los controles de “*accountability*” de un poder a otro.”¹⁵³

A partir de este criterio, el levantamiento del veto por razones de oportunidad y conveniencia, o el constitucional resulta ser una potestad implícita que deviene de la formulación lógica “*quien tiene la competencia para vetar tiene la facultad de retirar el veto,*

Goicoechea, al INVU para la construcción de varias obras y la erradicación de tugurios, ley N°. 3 667, del 12 de marzo del 1966, Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, ley N°. 6 966, del 28 de setiembre de 1984, Modificación al Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República de 1984, Ley N°. Ley 6 683 del 14 octubre de 1982, Ley Sobre Derechos de Autor y Derechos Conexos, Ley N°. 6 779 del 23 de marzo de 1983, Reforma al impuesto a favor del Hogar Cristiano de Puntarenas, Ley N°. 6 895 del 23 de noviembre de 1983, Comisión Quinto Centenario del Descubrimiento de América, Ley N°. 7 021, Ratificación del contrato de préstamo suscrito entre el Gobierno de Costa Rica y el Banco Interamericano de Desarrollo por un monto de \$ 17 300 000, para un programa de servicio y desarrollo comunal, Ley N°. 7 593 de 9 agosto de 1996, Ley de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos. **Ver Salazar 58-59.**

¹⁵² Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. San José Resolución 2015-012251 de las once horas, treinta y un minutos del siete de agosto de dos mil quince. XI. Voto salvado de los Magistrados Armijo Sancho, Cruz Castro y Castillo Víquez, con redacción del último.

¹⁵³ Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. San José Resolución 2015-012250 de las once horas, treinta con treinta minutos del siete de agosto de dos mil quince. X. Razones separadas e independientes de la Magistrada Hernández López y el Magistrado Salazar Alvarado.

aunque esta última no esté expresamente determinada” Constitucionalmente, el levantamiento del veto es un acto que posibilita el ejercicio discrecional de libre valoración política- jurídica que le corresponde al Poder ejecutivo en la etapa de eficacia del procedimiento legislativo en el diseño constitucional.

Al no existir pronunciamiento del plenario por el veto interpuesto, resulta improbable que el acto de retiro constituya una intromisión en el Poder legislativo, ni provoque una violación del principio funcional de división de poderes, pues el parlamento no ha ejercido su competencia en relación con el proyecto vetado. Por el contrario, el retiro de las observaciones del ejecutivo conlleva a la aceptación de la voluntad del Poder legislativo, dando fin al “conflicto” de poderes que suscitó, lo cual es un ejercicio procedente.

4.- El criterio del procedimiento específico del veto constitucional

En este criterio, el veto constitucional se define como un control inter-órgano que trasciende la competencia política del Poder ejecutivo en la etapa de eficacia, para garantizar la supremacía constitucional y la protección de la institucionalidad del país. La interposición de las objeciones jurídicas agota la competencia del ejecutivo de inmediato, trasladando el proyecto de ley hacia un examen constitucional de dos etapas interrelacionadas. Pues la Asamblea Legislativa en conjunto con la Sala Constitucional forma un sistema de control, planteado por el numeral 128 constitucional. Donde un procedimiento específico, obliga al parlamento a revisar el contenido de la propuesta con el fin de avalar las observaciones del ejecutivo o someter el diferendo al contralor constitucional para su solución.¹⁵⁴

En este orden de ideas, con el retiro del veto, se sustrae el proyecto de la cadena de revisión constitucional planteada en el procedimiento específico del artículo 128. Evadiendo el examen jurídico de la ley en detrimento de la competencia de los otros órganos constitucionales que deben conocer el contenido del proyecto y determinar su procedencia de acuerdo con el texto fundamental.¹⁵⁵

¹⁵⁴ Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. San José Resolución 2015-012250 de las once horas, treinta con treinta minutos del siete de agosto de dos mil quince. 8. Informe de la Procuraduría General de la República

¹⁵⁵ Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. San José Resolución 2015-012251 de las once horas, treinta y un minutos del siete de agosto de dos mil quince. X. Nota separada de la Magistrada Hernández López y el Magistrado Salazar Alvarado, con redacción de la primera.

Para este criterio, el quebranto del procedimiento específico con el retiro del veto conlleva a la inconstitucionalidad del proceso, así como a la violación del principio de supremacía constitucional, en cuanto no se permite al plenario, ni al Tribunal Constitucional llevar a cabo la competencia obligatoria de revisión de la constitucionalidad del proyecto. A partir de este criterio no es posible el levantamiento del veto constitucional, en cuanto no es un poder inherente y la costumbre que se desarrolle con este procedimiento rompe con la estructura de la división de poderes contrariando a la Constitución política.

5.- Discusión del retiro del veto constitucional en el Tribunal Constitucional 1992- 2015

En sede jurisdiccional, se ha aceptado el levantamiento de las observaciones por razones de oportunidad y conveniencia como un poder inherente del Poder ejecutivo, así como una costumbre *prater constitutionem*¹⁵⁶. El retiro del veto constitucional ha generado discrepancias circunstanciales entre los magistrados de la Sala Constitucional, en este contexto se expondrán sucintamente las posiciones:

- Hernández López y Salazar Alvarado defendieron la tesis del procedimiento específico de control de la ley fundamental, indicando que el retiro provoca una inconstitucionalidad por invadir las competencias de otros órganos. En este contexto exponen:

“Desde nuestra perspectiva, el retiro del veto por razones de inconstitucionalidad, por tratarse de un control constitucional previo y expresamente reglado, no puede retirarse porque tiene un procedimiento tasado, que cumple funciones distintas al veto por razones eminentemente políticas; y, además, porque con su retiro sí se afectan las competencias de los otros órganos expresamente contempladas en la Constitución Política, en este caso, de la Asamblea Legislativa, que también tiene la obligación de velar por la supremacía constitucional, ya sea archivando la parte vetada o bien sometiendo al control constitucional el diferendo, si no estuviera de acuerdo con las razones del Ejecutivo, así como ejercer el control político sobre la legitimidad o no de las razones dadas por éste. Lo contrario, significaría vaciar el contenido esencial de la norma constitucional, avalando que las potestades inherentes o implícitas

¹⁵⁶ Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. San José Resolución 1992-3004 de las catorce horas, treinta minutos del nueve de octubre de mil novecientos noventa y dos.

pueden sobrepasar potestades expresamente reguladas en la Carta Fundamental a través del procedimiento del 128 Constitucional.”¹⁵⁷

- Cruz Castro, Castillo Víquez y Rueda Real definieron que el levantamiento de las objeciones constitucionales del Poder ejecutivo responde a un poder inherente del presidente y su respectivo ministro por lo cual es un ejercicio permitido, sin embargo, existe una discusión interna en este planteamiento, pues el magistrado Rueda Real, a diferencia de los otros dos, plantea que el principio de interdicción de la arbitrariedad media en este proceso, obligando al Poder ejecutivo a la fundamentación del retiro frente a terceros.¹⁵⁸ Al respecto se expone:

“En contra de lo que venimos afirmando, se ha sostenido que el levantamiento del veto constitucional solo es procedente cuando hay fundamentación estrictamente técnico-jurídica que sostenga razonablemente el cambio de criterio. Además, se afirma que dicha fundamentación es admisible cuando hay un cambio de criterio jurisprudencial de la Sala Constitucional, la aprobación de alguna reforma constitucional o algún instrumento internacional de derechos humanos o incluso la aceptación del Poder Ejecutivo de haber incurrido en un error de apreciación, entre otras situaciones. Esta postura, con el respeto acostumbrado, parte de un error de concepto, y es aplicar la doctrina del acto administrativo, en especial lo relativo a su fundamentación, a un acto de gobierno o político, característica que únicamente tendría los casos del retiro del veto cuando es por razones de oportunidad o porque el Poder Ejecutivo considera necesario introducir reformas, según parece desprenderse de esta posición. (...) Lo que no es admisible, desde ningún punto de vista, es que se traslade la doctrina de la motivación del acto administrativo al acto de gobierno o político, cuando ambos tienen naturaleza, finalidad y regulación muy diferentes.”¹⁵⁹

¹⁵⁷ Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. San José Resolución 2015-012250 de las once horas, treinta y tres minutos del siete de agosto de dos mil quince. X. Razones separadas e independientes de la Magistrada Hernández López y el Magistrado Salazar Alvarado.

¹⁵⁸ Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. San José Resolución 2015-012251 de las once horas, treinta y un minutos del siete de agosto de dos mil quince. IX. Voto particular del Magistrado Rueda Real.

¹⁵⁹ Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. San José Resolución 2015-012251 de las once horas, treinta y un minutos del siete de agosto de dos mil quince. XI. Voto salvado de los Magistrados Armijo Sancho, Cruz Castro y Castillo Víquez, con redacción del último.

- Jinesta Lobo señaló que ambos vetos no pueden ser retirados, en razón de que la Constitución política en su articulado no autoriza tal ejercicio, sobre el tema señala:

“El “retiro” o “levantamiento” del veto es la acción política de signo contrario a interponer el veto, razón por la que no puede entenderse más que como una competencia constitucional que debe ser regulada expresamente por el constituyente, dado que, supondría, esencialmente, una derogación de la doctrina comúnmente admitida de que nadie puede ir en contra de sus propios actos, siendo, en este caso, el levantado o retirado (veto) un acto regulado constitucionalmente de manera exhaustiva. En definitiva, el “levantamiento” o “retiro” del veto es un trámite inconstitucional o no previsto en el bloque de constitucionalidad que, por consiguiente, produce un vicio esencial del procedimiento legislativo (principio de prohibición del exceso). Cabe advertir, finalmente, que cualquier supuesta costumbre de reconocerle al Poder Ejecutivo la competencia de “levantar” o “retirar” vetos, resulta, por lo ya apuntado, contra constitutionem o prohibida y, por consiguiente, inidónea para constituir fuente del Derecho Constitucional, siendo que más bien quebranta el parámetro de constitucionalidad. Es menester añadir que en el Derecho Constitucional comparado contemporáneo, la costumbre ha perdido terreno como fuente, ante el surgimiento generalizado de constituciones escritas y rígidas”¹⁶⁰

La posición de la Sala Constitucional en relación con el levantamiento del veto es variada, sin embargo, una mayoría de cuatro magistrados (Cruz Castro, Castillo Viquez, Armijo Sancho y Rueda Real -con sus respectivas observaciones en relación a la motivación-) avalaron el levantamiento del veto constitucional como una potestad intrínseca del Poder ejecutivo. Esta línea en las resoluciones permite verificar que de acuerdo con el máximo intérprete de la constitución no es del todo vedada la posibilidad del retiro del veto.

¹⁶⁰ Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. San José Resolución 2015-012251 de las once horas, treinta y un minutos del siete de agosto de dos mil quince. VIII. Razones diferentes –veto por razones de inconstitucionalidad- y voto salvado –veto por razones de oportunidad o conveniencia- del Magistrado Jinesta Lobo.

6-Limites del levantamiento del Veto

Los límites del levantamiento del veto se circunscriben al ejercicio de los otros órganos constitucionales y a la caducidad del proyecto, en este contexto sí el plenario no ha hecho referencia al proyecto de ley ya sea para a) Proponer el resello, b) Aceptar las observaciones del Poder Ejecutivo o c) Rechazar las observaciones y descartar el resello, y no haya transcurrido los cuatro años del plazo de caducidad que establece el Reglamento Legislativo, el Poder ejecutivo puede levantar el veto.¹⁶¹ En otro orden de ideas existe un criterio que establece que la etapa de eficacia es diferente a la fase constitutiva –procedimiento ordinario legislativo- y por ello debe existir una norma específica que regule el plazo de caducidad para cuando la asamblea conoce las observaciones del Poder ejecutivo, pues se está frente a otra etapa y en tanto no exista ese plazo el juez constitucional no puede interpretar la existencia de algún otro ni sobreponer el plazo de caducidad ordinaria para ese efecto.¹⁶²

Este planteamiento puede responder a una paradoja de la caducidad del 119. Sí en determinado caso un proyecto de ley es aprobado por plenario en segundo debate a los tres años y 360 días de estar en la corriente legislativa y este es vetado por el Poder ejecutivo a los cuatro años de existencia, el plazo de caducidad operaría contra la Constitución política, pues en esta inteligencia, el veto sería absoluto o de bolsillo violentando los artículos instrumentales para la revisión del asunto. En este orden de ideas, la prevalencia del artículo 119 del reglamento violentaría la Constitución política vaciando de contenido los artículos referentes al veto y al equilibrio de poderes. Esta situación justifica la necesidad de un plazo específico que inicie a partir de la interposición del veto para el inicio y la finalización de la etapa de eficacia. Actualmente la posición de la Sala Constitucional en este tema consiste en que la interposición del veto no genera suspensión alguna en la caducidad y en ese sentido, sí luego de interpuesto el veto o durante el análisis del proyecto en el Poder ejecutivo fenece el plazo, no quedará más que archivar el expediente.¹⁶³

¹⁶¹ Hernández, *El Derecho de la Constitución Volumen I*, 579

¹⁶² Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. San José Resolución 2015-012250 de las once horas, treinta con treinta minutos del siete de agosto de dos mil quince. Voto particular de los magistrados Armijo Sancho y Cruz Castro.

¹⁶³ La Sala Constitucional ha expuesto que la interposición del veto ejecutivo no altera el cómputo normal del tiempo para aplicarle las reglas parlamentarias sobre la caducidad de los proyectos de ley, por lo que, en estos casos, si el plazo está por vencerse, lo que corresponde es: primero, que se presente la moción de prórroga antes

CAPÍTULO III: EL VETO CONSTITUCIONAL, UNA GARANTÍA DE LA CARTA FUNDAMENTAL EN EL DISEÑO DE PESOS Y CONTRAPESOS

El veto constitucional –en su procedimiento- agrupa las actuaciones en un escenario común de órganos controlantes de carácter político y judicial con el fin de garantizar la Supremacía Constitucional, en un contexto académico es posible dividir este procedimiento en la fase no judicial así como en la judicial. Pues su interposición por parte del gobierno colegiado del presidente, direcciona en un escenario de actores políticos una revisión de la regularidad de los decretos legislativos. Donde, luego, la discordancia entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo autoriza la intervención técnica del Tribunal Constitucional, para la resolución definitiva de las objeciones planteadas.

La intervención de la judicatura en el proceso de la formación de la ley diferencia el veto constitucional de cualquier otro. Pues las valoraciones técnicas del Poder ejecutivo se motivan en el razonamiento técnico, así como metodológico de la doctrina del derecho para la preservación de la Carta Magna y no en “fines o ambiciones políticas”, garantizando la fuerza normativa de la Carta fundamental vía control previo de la constitucionalidad de los actos del parlamento.

En razón de lo anterior, la fase judicial del veto constitucional exige el abordaje del control concentrado de constitucionalidad–como elemento preponderante- en el procedimiento legislativo. Por lo cual, para este capítulo, se hará un examen de la incidencia de la Sala Constitucional en el proceso del veto, así como la vinculación entre el Poder ejecutivo, el principio de la supremacía constitucional y su papel como contralor extrajudicial de la regularidad de los decretos legislativos.

del vencimiento del plazo; segundo, que dentro de un plazo razonable el presidente de la Asamblea Legislativa la someta a votación **Ver Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. San José, Consulta Preceptiva, Resolución N° 2015-018012 de las once horas con cincuenta y nueve minutos del trece de noviembre de dos mil quince y Consulta Preceptiva, Resolución N° 2018-011658 de las nueve horas con quince minutos del dieciocho de julio de dos mil dieciocho.**

Sección I: El control concentrado de las leyes en el modelo costarricense

a) *La Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia*

Entender el veto constitucional como una garantía fundamental, conlleva intrínsecamente el estudio del máximo contralor de las normas originarias: la Sala Constitucional. Con la reforma de la Carta magna costarricense en 1989 y posteriormente la aprobación de la ley 7135 durante el mismo año se instauró una jurisdicción técnica de la Corte Suprema de Justicia cuya función consiste en verificar la regularidad de las normas con competencia para expulsarlos del ordenamiento jurídico en caso de antinomia. Es decir, la Sala Constitucional es el órgano garante de la supremacía del texto fundamental, así como del derecho comunitario e internacional vigente en la república. Para lo cual les da una interpretación uniforme y aplicación directa, removiendo todo acto que obstruya el desarrollo de los postulados de la carta fundamental.¹⁶⁴

Los jueces constitucionales han explicado su función hermenéutica, señalando que para dicha tarea es indispensable al confrontar la norma cuestionada con la Constitución, considerar el contenido gramatical del texto fundamental en conjunto con su sentido lógico. Inmerso en el contexto de un sistema democrático con valores morales particulares reflejados en las normas y costumbres del ser costarricense, que se interpretan junto con los principios constitucionales, e indican cuál es la solución más justa para un determinado caso. En sentido contrario, la inaplicación de las normas fundamentales, alegando su generalidad en la redacción, reproduciría una Constitución que, lejos de reflejar los valores morales y el modelo ideológico para los habitantes del país, se convertiría en un texto muerto, muy limitado, y de poca actualidad.¹⁶⁵

El modelo constitucional garantiza la eficacia de la ley fundamental en dos vías de legitimación. La primera consiste en recurso directo, que trata de un control de las normas, originado en la discrepancia abstracta sobre la interpretación del texto constitucional en relación a una ley singular. En cambio, el segundo acceso al contralor de constitucionalidad

¹⁶⁴ Ver numeral 10 de la Constitución Política y artículo 1 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional.

¹⁶⁵Rubén Hernández, “La Regulación Constitucional del Estado de Derecho” en *Los principios cardinales del Derecho Constitucional*, ed. Haideer Miranda, Víctor Orozco y Eduardo A. Velandia (Bogotá: Ediciones Nueva Jurídica, 2017), 361-362

se da por control concreto, este se produce en un proceso real donde median intereses de terceros, de modo que la verificación de la regularidad normativa se da en el marco de un asunto o cuestión previa que exige remitir al órgano controlante por vía incidental las disposiciones para el respectivo examen.¹⁶⁶

El Tribunal Constitucional costarricense es un órgano controlante de carácter jurisdiccional y de naturaleza técnica, está conformado por siete magistrados propietarios así como doce magistrados suplentes, a quienes les corresponden por mayoría absoluta determinar la adecuación a la norma fundamental de todos los actos que se le presenten a su conocimiento. Para el desarrollo del control de constitucionalidad, la normativa establece procedimientos que dividen la función de la Sala Constitucional entre: el restablecimiento de los derechos fundamentales consagrados en el bloque de constitucionalidad para las relaciones derecho privado; **el recurso de hábeas corpus** establecido para la protección de la libertad personal; **el recurso de amparo** contra toda actuación del Estado que viole los derechos de las personas; **el derecho rectificación o respuesta** que es una subespecie del recurso de amparo diseñado para salvaguardar los numerales 29 de la norma fundamental y 14 de la Convención Interamericana sobre Derechos Humanos; la **consulta legislativa** facultativa o preceptiva de constitucionalidad; **la consulta judicial** de constitucionalidad, así como **los conflictos constitucionales** entre poderes.¹⁶⁷

El control previo de constitucionalidad de la Sala, así como su condición de árbitro entre los actores políticos, le otorgan un papel preponderante en la configuración del principio de separación de poderes. La actividad de la jurisdicción constitucional no solo preserva “teóricamente” el orden constitucional y las fronteras entre las competencias de la autoridad pública, sino que además contribuye al equilibrio del poder de acuerdo con los parámetros de la carta fundamental, evitando así los abusos de poder contra la población.¹⁶⁸ En este contexto, las reformas del Poder constituyente, derivado de 1989, modificaron el procedimiento del veto constitucional establecido en 1949, estipulando que el diferendo entre

¹⁶⁶ Eduardo García, *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional* 4^o ed (Navarra: Editorial Aranzadi S.A., 2006), 147-149.

¹⁶⁷ Víctor Orozco, *La fuerza normativa de la constitución*. (San José: Investigaciones Jurídicas, 2008), 102-104

¹⁶⁸ Aldo Milano Sánchez et al., *Constitucionalismo Costarricense* (San José: Editorial Juricentro, 2017), 361-362

el Poder ejecutivo y legislativo deberá ser resuelto por la Sala Constitucional dentro de los treinta días naturales siguientes de haber recibido el expediente.¹⁶⁹ Entre las funciones de la Sala Constitucional, la fase judicial del veto es parte de un procedimiento de control previo diseñado para autorizar la intervención de los magistrados frente al diferendo que puede ocurrir en el ámbito político por las objeciones de regularidad del Poder ejecutivo dirigidas al parlamento.

b) *El Control Concentrado de Constitucionalidad y su relación con el veto constitucional.*

La competencia exclusiva para anular las leyes inconstitucionales es originaria del modelo concentrado o europeo de control de constitucionalidad. La propuesta del kelsenismo para la Constitución de Austria de 1920¹⁷⁰, planteó un proceso de verificación normativa que condensa las pretensiones dirigidas a declarar la irregularidad de las normas en un fuero constitucional único, conformado por una jurisdicción cuya posición política es intermedia entre los poderes.¹⁷¹ Las funciones del órgano controlante en este modelo, así como su operación, son previamente delimitadas por disposiciones legales, es decir, el Poder legislativo diseña *expressis verbis* los aspectos orgánicos e instrumentales que regirán su labor; lo anterior, a diferencia del modelo norteamericano¹⁷² en el que la configuración de la competencia surge de la actividad pretoriana.¹⁷³

1-Del Legislador Negativo:

En el modelo concentrado, inicialmente la solución del conflicto constitucional planteaba la elaboración de una serie de operaciones silogísticas, donde la confrontación en abstracto de la norma jurídica con el texto fundamental permite dilucidar su compatibilidad o contradicción

¹⁶⁹ Ver artículos 10 y 128 de la Constitución Política de Costa Rica.

¹⁷⁰ Viviana Benavides. *La consulta facultativa legislativa de constitucionalidad en Costa Rica: Su papel en el control de constitucionalidad*. (San José: Universidad de Costa Rica, Facultad de Derecho, Tesis de grado, 2014.), 65

¹⁷¹ Sagüés, 447-448

¹⁷² En el sistema norteamericano, el control jurisdiccional de la Constitución se realiza por vía de excepción ante cualquier autoridad judicial, y es por ello que hemos afirmado que el modelo de control norteamericano es de carácter difuso, lo que encuentra su razón en el hecho de que por virtud del principio de supremacía constitucional, las autoridades judiciales deben ajustar sus fallos a los preceptos de la ley fundamental, de tal manera que todos los jueces están facultados para declarar en un proceso concreto, la inaplicabilidad de la legislación ordinaria que pugne con los principios supremos. Ver: Víctor Castrillon, “El control constitucional en el derecho comparado” en *V jornadas: Crisis y Derechos Humanos*, ed. Luis Díaz (México: UNAM, 2016), 63

¹⁷³ Benavides, 68

con la constitución. Sí de este ejercicio resulta una antinomia entre las premisas verificadas, la consecuencia consiste en la anulación de la norma, en síntesis se declara irregular la ley o el acto observado, y se expulsa del ordenamiento jurídico. En el pensamiento normativista, la anulación de la disposición se motiva en salvaguardar la regularidad constitucional en el máximo grado posible, pues esta acción posee el mismo efecto general que la promulgación de una ley, pero en sentido inverso, o sea – con signo negativo-.¹⁷⁴

La teoría señala con este ejercicio lógico, que el control de la Carta magna se limita a dos posibles resultados excluyentes, que orbitan entre la constitucionalidad e inconstitucionalidad de las normas. Las sentencias dictadas podían estimar o desestimar el acto observado, sin considerar más creación de derecho que la indispensable para la anulación de la disposición irregular.¹⁷⁵ El paralelismo entre la función para anular la legislación irregular del contralor constitucional, y la competencia parlamentaria para derogar las leyes fueron explicadas por Kelsen, como un reparto orgánico de la función legislativa, necesario para la protección de la norma fundamental. Bajo esta tesitura, la jurisdicción de constitucionalidad en el modelo europeo, fue diseñada como un órgano técnico, externo e independiente de los poderes ejecutivo, judicial y legislativo de la República, con competencia únicamente para derogar aquella normativa que resulte contraria a la constitución; lo que se conoce como un “*Legislador Negativo*”.¹⁷⁶

2-La cuestión del leguaje: Transición del Legislador Negativo a las sentencias intermedias:

Como se introdujo anteriormente, el esquema del legislador negativo articuló la cuestión de la regularidad constitucional en un ejercicio de lógica aristotélica.¹⁷⁷ La relación de correspondencia entre la norma fundamental –premise mayor- y la norma de rango inferior–premise menor- derivaba en dos únicas conclusiones mutuamente excluyentes: la constitucionalidad o inconstitucionalidad de la norma verificada. En este diseño la rigurosidad del método estaba asociada al objeto sustancial de las premisas, es decir –al

¹⁷⁴ Francisco Fernández, “El Tribunal Constitucional español como legislador positivo”, *Revista Pensamiento Constitucional* 15(2015): 128-130

¹⁷⁵ Víctor Bazán, *Control de las omisiones constitucionales e inconvenientes* (Bogotá: Colección Konrad Adenauer, 2014), 167

¹⁷⁶ Jorge Amaya, *Control de constitucionalidad* 2º ed.(Buenos Aires: Astrea,2015), 113-114

¹⁷⁷ Arroyo y Rodríguez explican el razonamiento de lógica aristotélica básico del silogismo que plantea Kelsen para diseñar el método del legislador negativo. Ver: José Arroyo y Alexander Rodríguez, *Lógica jurídica y motivación de la sentencia penal* (San José: Escuela Judicial, 2013), 39-41

lenguaje de la norma- especialmente el de la ley fundante, pues la utilidad de este razonamiento dependía de la precisión en la redacción del texto fundamental.¹⁷⁸ Siendo posible la “exactitud” del modelo, en la medida que las disposiciones jurídicas no susciten dudas con respecto a su interpretación.

Esta cuestión lingüística en la formulación del *Legislador Negativo* es patente en las normas fundantes de carácter axiológico.¹⁷⁹ Los principios de equidad, desarrollo, libertad, igualdad, moralidad, entre otros, -al ser constitucionalizados- se transformaron en valores – difusos- orientadores de la actividad estatal, enlazando el ordenamiento jurídico con la ideología política. De manera que a falta de una precisión de los valores, su significación corresponderán a la concepción personal de aquellos tutelares del órgano de control.¹⁸⁰ El positivismo jurídico explica este proceso de interpretación como un ejercicio espiritual, donde la atribución del *sentido* a la disposición se lleva a cabo en un marco de posibilidades interpretativas “correctas”, que ofrece el texto de la norma verificada y de las cuales el órgano aplicador elige una.¹⁸¹ Es decir la determinación del texto constitucional, implica una operación volitiva de libre discrecionalidad e incompatible con algún método científico general, que desarrolla la autoridad competente, *en principio*, conforme al derecho.¹⁸²

La ausencia de precisión en el texto constitucional de los ordenamientos jurídicos occidentales, posteriores a la Segunda Guerra Mundial, restó efectividad al método normativista de control constitucional. Los principios de justicia y derechos fundamentales que impusieron al Estado tareas de intervención social, fueron positivizados a través de

¹⁷⁸ Amaya, 115-116

¹⁷⁹ En el escrito de la garantía jurisdiccional de la Constitución: Justicia Constitucional, Kelsen identifica la interpretación de los valores constitucionalizado, como un problema para su formulación del legislador negativo. Ver Kelsen, *La garantía jurisdiccional de la Constitución: Justicia Constitucional*, 80

¹⁸⁰ *Ibid.*, 79-82

¹⁸¹ Gregorio Robles, *Hans Kelsen: vida y obra* (Pamplona: Editorial Aranzadi S.A., 2014), 142

¹⁸² El positivismo jurídico plantea que una interpretación es “correcta”, cuando proviene de la autoridad competente –como selección del operador- y corresponde al marco de la norma a interpretar. No obstante, el fenómeno del lenguaje permite crear -vía interpretación- disposiciones que no tienen relación con el marco de la norma que en principio se está aplicando, pero que al emanar de la autoridad competente se consolidan como verdad legal, lo que contradice el planteamiento del normativismo en relación a la “conformidad de la interpretación con el derecho”. Ver Ana Nettel, “La interpretación jurídica, análisis crítico de dos posiciones positivistas: Hans Kelsen y Alf Ross”, *Revista Alegatos* 26(1995): 119-124

expresiones vagas, elásticas e imprecisas¹⁸³, que por su ambigüedad hacen necesaria la interpretación para su aplicación.

El problema del lenguaje no solo se superpuso al método kelseniano, sino también sobre la teoría tradicional de la interpretación. Los análisis “metodológicos tradicionales” del texto, su proceso de creación, sus conexiones sistemáticas, antecedentes, sentido y finalidad, para dilucidar la voluntad “preexistente” de la norma constitucional no fueron suficientes para encontrar su concepto unívoco; en este caso el defecto recayó sobre el fin del método. La voluntad objetiva en la norma, o en el constituyente que se trata de revelar no es reconocible como un dato preexistente en el texto, por no ser esta realmente incluido con anterioridad. Ciertamente, las soluciones o los significados planteados para las normas imprecisas no pueden derivar intrínsecamente de ellas mismas o su redactor, si en el proceso de creación o en el contenido de la disposición no se incluyó previamente tal solución. En síntesis, el objeto de la interpretación tradicional decae en ilusión, frente a aquella norma cuya voluntad “preexistente” nunca existió.¹⁸⁴

La interpretación constitucional de acuerdo con K. Hesse responde a una concretización de la norma fundamental, a través de una actuación tópica orientada así como limitada por la norma, donde habrá de encontrarse y probarse puntos de vista, que procurados *vía inventio* sean sometidos al juego de las opiniones en favor o en contra, para motivar la decisión – conveniente- del modo más claro posible. Siempre que estos puntos de vista contengan premisas objetivamente adecuadas a la solución del problema. De manera que la limitación del intérprete se halla en el problema y los elementos que provee la norma mediante las formas tradicionales de interpretación, así como su forma de aplicación de conformidad con la Carta magna; excluyendo topois extraños a estas condiciones.¹⁸⁵

¹⁸³ Susanna Pozzolo, “Un constitucionalismo ambiguo” en *Neoconstitucionalismos*, ed. Miguel Carbonell (México D.F.: Editorial Trotta, 2009), 190

¹⁸⁴ Konrad Hesse, *Escritos de Derecho Constitucional* 2ªed (Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1992), 35-40

¹⁸⁵ Hessel, 42-43

Bajo esta tesitura, las cuestiones del lenguaje generan un efecto de distorsión en el método del normativismo jurídico, así como en las formas tradicionales de interpretación. En donde estas cuestiones advierten en la praxis del control de constitucionalidad, una transición argumentativa del método silogístico del Legislador Negativo a una jurisdicción constitucional creativa. Estos procesos cognitivos produjeron en los tribunales constitucionales una *transición del método del Legislador Negativo a las sentencias intermedias*, donde la decisión judicial no solo se limita a dos posibles resultados excluyentes, que orbitan entre la constitucionalidad e inconstitucionalidad de las normas, sino que pueden crear derecho al realizar interpretaciones del texto.

3.-¿Es el Poder ejecutivo costarricense un legislador negativo cuando aplica el veto constitucional?

Las observaciones de constitucionalidad en el proceso de creación de la ley están condicionadas por un método de valoración similar al planteado en la formulación del legislador negativo. La objeción del Poder ejecutivo se motiva en una operación silogística, que confronta en abstracto la futura disposición jurídica con el texto fundamental, permitiendo dilucidar su compatibilidad o contradicción con la constitución¹⁸⁶; El resultado del método – al igual que en el planteamiento de Kelsen- se limita a dos posibles conclusiones que giran en torno a la constitucionalidad o inconstitucionalidad de la futura norma. Pues, con el consentimiento presidencial (sanción- promulgación) del decreto legislativo, el órgano controlante lo estima constitucional y *a contrario sensu* con la interposición del veto constitucional se desestima la regularidad de la propuesta normativa, enviándose al parlamento para lo conducente sin que esto conlleve la creación de derecho nuevo o soluciones intermedias.¹⁸⁷

La diferencia entre la formulación del legislador negativo y el veto constitucional radica en el efecto asignado frente a la premisa irregular. En el planteamiento de Kelsen la consecuencia de la antinomia consiste en la anulación de la norma o el acto que pretender

¹⁸⁶ Orozco, *La fuerza normativa de la Constitución*, 114

¹⁸⁷ Los artículos 125 y 126 de la Constitución Política de la República de Costa Rica plantean que el Poder ejecutivo debe verificar y aprobar el proyecto (ver numeral 125), y “(...) Si no lo objeta dentro de ese plazo [de diez días] no podrá el Poder Ejecutivo dejar de sancionarlo.” (ver numeral 126). Deduciéndose de esas normas, que el presidente y su ministro en relación con la valoración de constitucionalidad del proyecto, solo tienen dos opciones (aceptación o veto) con competencia para sugerir modificaciones al decreto legislativo, pero sin posibilidad de crear derecho, pues esa función corresponde al parlamento.

instaurarse como ley, es decir su expulsión del ordenamiento jurídico por parte del órgano controlante.¹⁸⁸ *En cambio*, el procedimiento del veto constitucional no anula la futura disposición legal, sino que suspende la etapa integradora de su eficacia retrotrayendo el proceso de formación de la ley hasta la fase constitutiva, donde el legislador evalúa las objeciones técnicas planteadas por el Poder ejecutivo para luego proceder a la aceptación – lo que conlleva a la modificación de la propuesta normativa- o su rechazo –que implica el traslado del asunto a la Sala Constitucional para su solución definitiva-.¹⁸⁹

Bajo esta lógica con las objeciones del presidente el efecto del legislador negativo –la anulación- se dimensiona en dos vías asociadas a la “decisión” del parlamento;

- I. Sí el congreso rechaza las observaciones presidenciales trasladando el decreto legislativo a la Sala Constitucional, este tribunal dará una solución final al asunto, cuyo resultado puede -dada la posibilidad interpretativa que tiene el juzgador frente a las cuestiones del lenguaje- derivarse de otro método incompatible con la formulación del legislador negativo. La resolución posiblemente corresponderá a un resultado técnico obtenido *vía inventio*, de acuerdo con los parámetros de valoración y la hermenéutica constitucional que se efectúe para resolver el problema.¹⁹⁰
- II. Sí la cámara acoge las objeciones del Poder ejecutivo por asuntos de inconstitucionalidad e inicia la modificación de la propuesta normativa, concretiza un impedimento a la futura norma cuestionada para incorporarse al ordenamiento jurídico. Conducta que resulta semejante a la “anulación del legislador negativo” en cuanto la disposición no llega a existir, pero que debe sus efectos no solo a la operación de un solo órgano como propone el modelo kelseniano, sino al concurso de dos instancias, pues el Poder ejecutivo plantea la antinomia y el legislador verifica e introduce (en caso

¹⁸⁸ En el esquema kelseniano, un Tribunal Constitucional se caracteriza por ser un Tribunal especial (...) que desarrolla la jurisdicción constitucional en forma concentrada (...) ejercido por vía de acción, presentando el fallo o sentencia los efectos de cosa juzgada y de efectos erga omnes, anulando el precepto legal y expulsándolo del orden jurídico, como asimismo, el fallo tiene efectos ex nunc, vale decir, anula el precepto legal e impide que éste produzca efectos desde el momento del fallo y hacia el futuro, no teniendo el fallo efecto retroactivo. Ver Celín Arce, *La Sala Constitucional como Legislador Positivo*. (San José: Universidad Estatal a Distancia, Sistema de Estudios de Posgrado, Tesis de Doctorado en Derecho, 2007.), 73

¹⁸⁹ Ver apartado 2. - *El veto suspende la etapa de eficacia y retrotrae el proceso a una fase constitutiva limitada* en la página 35 del presente trabajo de investigación.

¹⁹⁰ Ver artículo 128 de la Constitución Política de la República de Costa Rica y el apartado 2. -*La cuestión del lenguaje: la transición del legislador negativo a las sentencias intermedias* en la página 55 del presente trabajo de investigación.

de aceptación) las reformas necesarias en el marco de las observaciones del presidente junto con su ministro, ocurriendo el control de constitucionalidad extrajudicial.¹⁹¹

El procedimiento del veto constitucional comparte características metodológicas que lo hacen similar a la formulación del legislador negativo. El Poder ejecutivo acciona este mecanismo motivado en operaciones silogísticas cuyos resultados son limitados a la constitucionalidad (promulgación- sanción) e inconstitucionalidad (veto). Sin embargo, para establecer sus efectos, la legislación costarricense obliga a la concurrencia de otros órganos, distinguiéndose en esta etapa conclusiva del método a la formulación normativista del control de constitucionalidad, por lo cual es posible afirmar que el *Poder ejecutivo no es un legislador negativo cuando aplica el veto constitucional*, pues ambos procedimientos comparten particularidades, pero no son conductas homólogas.

c) *El veto constitucional, un control preventivo*

La regularidad constitucional –en el modelo concentrado europeo- implica la existencia de controles *a priori* que se accionan de forma previa a la promulgación de las leyes, con la finalidad de imposibilitar la incorporación en el ordenamiento jurídico, de todo aquel acto irregular que pretenda ser ley. Estos controles son de carácter preventivo por razón del momento u oportunidad en que son ejercidos, pues proceden antes de que se concrete la formulación de la disposición inconstitucional, con el objeto de impedir su vigencia y así evitar los efectos nocivos que reproduzca su aplicación en la realidad social.¹⁹² Las garantías preventivas de la constitucionalidad, tales como las objeciones presidenciales o las consultas legislativas, comparten el requisito funcional de que ocurra un control constitucional por parte del órgano competente, es decir, una actividad intelectual, en la cual el detentador – político o jurisdiccional- articule conforme a criterios de derecho una comparación en sentido abstracto entre una futura norma y el texto fundamental, con posibilidad de actuar como legislador negativo.¹⁹³

¹⁹¹ Ver artículo 127 de la Constitución Política de la República de Costa Rica.

¹⁹² Ernesto Jinesta, *Derecho Procesal Constitucional*, 1° ed. (San José: Guayacán, 2014), 281

¹⁹³ Frank Moderne, “El control previo de constitucionalidad en la Europa contemporánea”, *Revista chilena de derecho* 20 (1993): 410

¿Control político o jurisdiccional? En relación con la naturaleza del control preventivo se han planteado dos posturas denominadas escépticas o jurisdiccionales. La posición escéptica considera que las garantías de regularidad a priori son de carácter político en razón a su posición en el aparato institucional así como al momento de su aplicación. Pues -de acuerdo con este planteamiento- el órgano que ejerce la verificación de la disposición cuestionada interfiere en el proceso de formulación de la norma, como una cámara colegisladora junto con el parlamento, por lo cual sus criterios se derivan de la conveniencia u oportunidad que impera en el juego democrático y no de razones jurídicas. Por otro lado, la tesis jurisdiccional sostiene que el control previo no es político por la competencia del contralor de constitucionalidad frente al proceso. El órgano decisor emplea métodos técnicos para ejercer el control, sin establecer parámetros excluyentes al legislador para reformar el proyecto de ley inconstitucional o interviene en su contenido.¹⁹⁴

Las críticas a ambas posturas clarifican la naturaleza del control a priori. La garantía preventiva en el diseño de su competencia impide la transformación del órgano controlante en una cámara colegisladora política, como lo plantea la postura escéptica. El fundamento metodológico de derecho requerido para declarar una antinomia es incompatible con las operaciones intelectivas de los sujetos políticos. Pues la actividad del contralor de constitucionalidad se motiva en el criterio técnico, excluyendo en la mayor medida posible las valoraciones de conveniencia u oportunidad que puedan suscitarse con respecto al asunto¹⁹⁵. De igual forma, no puede ser calificada la competencia del órgano controlante ex ante como una acción jurisdiccional, pues esta no corresponde a una aptitud reconocida precisamente a un juez o un tribunal para conocer y dictar sentencia sobre actividades de carácter contencioso, asociadas a una determinada categoría de pretensiones en litigio¹⁹⁶. Entonces, el control no es político ni jurisdiccional, sino jurídico en razón de que puede ser ejercido por cualquier órgano, pero el método para dilucidar la constitucionalidad o inconstitucionalidad del acto cuestionado será motivado en criterios de derecho.

¹⁹⁴ Pamela Flores y Karin Hernández, *El Tribunal Constitucional, el control de constitucionalidad y el control preventivo obligatorio con posterioridad a la reforma constitucional del año 2005*. (Santiago: Universidad de Chile, Facultad de Derecho, Tesis de Licenciatura, 2013), 58-60

¹⁹⁵ Flores, 59

¹⁹⁶ Goldstein, 341

1.- Método y efectos del Control Preventivo

El método para dilucidar la regularidad de las futuras normas jurídicas -en el control previo- es de la misma naturaleza que la verificación constitucional que puede darse luego de su promulgación, con la diferencia de que el “efecto” es el impedimento de su entrada en vigor. De manera que en la garantía preventiva, el control de constitucionalidad de la norma ha sido adelantado al momento inmediato anterior a su aprobación sanción o promulgación, y su ejercicio no expulsa la norma del ordenamiento jurídico como ocurre en el control posterior, sino que no le permite su incorporación al derecho vigente. Los efectos del control preventivo generalmente son vinculantes, el criterio del contralor de constitucionalidad declara la incompatibilidad de la disposición jurídica con la ley fundamental, imposibilitando su promulgación en el sistema normativo hasta que se realice la respectiva reforma por parte del órgano competente.¹⁹⁷

En el modelo costarricense existen disposiciones legales que condicionan la obligatoriedad del criterio de la Sala Constitucional cuando se trata del control vía consulta facultativa. En este medio, el trámite se activa dentro del procedimiento legislativo mediante solicitud del Directorio de la Asamblea preceptivamente y de forma facultativa con un número no inferior a diez diputados, o con la concurrencia de otros órganos autorizados por la ley de la jurisdicción constitucional¹⁹⁸. Siendo la opinión vinculante solo en asuntos formales asociados al trámite, excluyendo vicios materiales. No obstante, el juego democrático ejerce presión en favor de las opiniones consultivas cuando tratan de asuntos de fondo, pues los actores políticos se ven obligados a considerar dentro de sus parámetros de

¹⁹⁷ Moderne, 409-411

¹⁹⁸ De conformidad del artículo 96 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional de la República de Costa Rica N° 7135 por la vía de la consulta de constitucionalidad, la jurisdicción constitucional ejercerá la opinión consultiva previa sobre los proyectos legislativos, en los siguientes supuestos: la Corte Suprema de Justicia, el Tribunal Supremo de Elecciones o la Contraloría General de la República, si se tratare de proyectos de ley o de mociones incorporadas a ellos, en cuya tramitación, contenido o efectos estimaren como indebidamente ignorados, interpretados o aplicados los principios o normas relativos a su respectiva competencia constitucional; Cuando lo solicite el Defensor de los Habitantes, por considerar que infringen derechos o libertades fundamentales reconocidos por la Constitución o los instrumentos internacionales de derechos humanos vigentes en la República.

negociación, la posibilidad de una futura anulación de la norma cuestionada por la Sala Constitucional luego de su promulgación.¹⁹⁹

2.- *Ventajas y desventajas del Control Preventivo*

Entre los inconvenientes del control a priori es importante mencionar: I) La posición del contralor constitucional en el proceso de la formación de la ley, hace posible a los detentadores presionar o influenciar la actividad del congreso, facilitándose –cuando el operador interpreta en sentido amplio los límites de su competencia-, la interferencia no democrática del órgano controlante en asuntos legislativos, ocurriendo en un quebranto del equilibrio entre los poderes; II) La instrumentalización política del efecto suspensivo que provoca esta garantía en la formulación de las normas, con el fin de impedir la entrada en vigencia de una determinada ley; III) La dilación involuntaria del proceso legislativo que conlleva la tramitación de la consulta, cuando el órgano controlante sostiene una alta carga de trabajo o el asunto tramitado es complejo; IV) Y por último, existe desconfianza entorno a la efectividad del control previo, esto en razón de que el ejercicio abstracto para dilucidar la constitucionalidad se lleva a cabo sin existir casos concretos de aplicación de la disposición cuestionada.²⁰⁰

Frente a las desventajas surge una serie de conveniencias tales como: I) La declaración de inconstitucional que ocurre en el control ex ante previene los daños irreparables o los efectos traumáticos derivados de la anulación de una norma aplicada durante un periodo comprendido entre su entrada en vigor y posterior expulsión del ordenamiento jurídico; II) En el caso de los Tratados Internacionales, la garantía preventiva verifica la correspondencia del derecho internacional con la rama constitucional permitiendo evitar al Estado incurrir en responsabilidad por la aceptación de convenios que infrinja su normativa interna; III) El control previo resulta de aplicación rápida y sencilla, cuando se ha dotado al órgano controlante la capacidad institucional adecuada para ejercer su competencia, mediante un procedimiento simple en plazos improrrogables; IV) Finalmente la intervención del contralor constitucional en el procedimiento legislativo impide la

¹⁹⁹ Aldo Milano Sánchez et al., *Constitucionalismo Costarricense* (San José: Editorial Juricentro, 2017), 528

²⁰⁰ Jinesta, 285-286

orquestración de voluntades políticas para generar normas dirigidas a transgredir el texto constitucional, conservando la seguridad jurídica, así como la armonía social.²⁰¹

3.- *¿Es el veto constitucional un control preventivo o un conflicto de competencias?*

Autores como M. Rojas y E. Jinesta han planteado el procedimiento del veto por razones de inconstitucionalidad costarricense como un conflicto de competencias regulado en los artículos 125, 126, 127 y 128, que se suscita cuando el Poder ejecutivo niega la sanción del proyecto de ley que considera inconstitucional haciendo necesaria la intervención del contralor constitucional para dar fin al diferendo. Entonces ¿Provoca el veto constitucional un conflicto entre los Poderes legislativo y ejecutivo?

La ley de la Jurisdicción Constitucional fija al contralor de la norma fundamental, la competencia para solucionar los conflictos de atribuciones entre los poderes de la república, el Tribunal Supremo de Elecciones así como la Contraloría General de la República, incluidos los conflictos de funciones suscitados entre las entidades descentralizadas, municipalidades u otras personas de Derecho Público.²⁰² Estas inconsistencias entre los órganos del Estado se clasifican como *conflicto de competencia positivo* cuando uno de ellos reclama como propia una competencia controvertida, en cuyo caso el juez debe dilucidar a quién está habilitado para ejercer la función en litigio, en otras circunstancias se da un *conflicto de competencia negativo*, cuando ningún órgano constitucional se considera facultado para ejecutar una potestad como propia, por lo cual el Tribunal debe interpretar las disposiciones que regulan el funcionamiento de los órganos y establecer el competente.²⁰³

El veto constitucional, a diferencia de un conflicto de competencias, es un procedimiento autónomo de verificación ex ante de la regularidad de los decretos legislativos. El Poder Ejecutivo, al detectar la incompatibilidad de la iniciativa parlamentaria en relación con el texto constitucional, puede plantear, en el marco del procedimiento legislativo, sus observaciones técnicas al Congreso, paralizando para ello el trámite al momento anterior de la sanción del proyecto de ley. Las observaciones presidenciales, en una primera etapa de

²⁰¹ Flores, 63-68

²⁰² 109, 110 y 111 Ley de la Jurisdicción Constitucional de la República de Costa Rica N° 7135

²⁰³ Orozco, *La fuerza Normativa de la Constitución*, 126-127

carácter político, son objeto de debate en la Asamblea Legislativa, sin intervención del Tribunal Constitucional, con la finalidad de valorar en sede parlamentaria las razones de derecho que motivan la supuesta falta de correspondencia de la futura norma y el texto fundamental. El resultado del análisis del legislador corresponde a una “calificación” del argumento señalado por el Gobierno, que orbita entre la aceptación o el rechazo.²⁰⁴

La discusión parlamentaria de las objeciones del Poder ejecutivo, así como los efectos de la calificación del argumento de derecho, no pueden interpretarse jurídicamente como un conflicto constitucional de poderes positivo o negativo. Pues, por controversial que sea el debate entre los diputados y el gabinete por la constitucionalidad de las normas, este se desarrolla en un marco determinado por el derecho, donde cada detentador hace uso de la competencia establecida en los numerales 125, 126, 127 y 128 de la norma fundamental sin interferir con otros órganos. Ciertamente, la discusión jurídica en sede política obedece a una autorización del legislador constituyente para que en el procedimiento del veto constitucional ocurra una verificación preventiva de la regularidad de las futuras normas con la concurrencia del criterio jurídico de ambos poderes ejecutivo y legislativo, sin inconvenientes para dilucidar así como corregir la antinomia cuando haya consenso entre los detentadores políticos antes de la intervención del Poder judicial.²⁰⁵

En el debate sobre el procedimiento del veto constitucional, la división de este en dos etapas: política y judicial, respondió a una posición eclíptica que se dio en la Asamblea Constituyente con respecto al papel del Poder judicial dentro del procedimiento de la

²⁰⁴ Con respecto al veto constitucional, se aplica en lo posible el artículo 182 del Reglamento de la Asamblea Legislativa de Costa Rica, que indica: Cuando el Poder Ejecutivo objetare algún proyecto de ley, el Presidente de la Asamblea lo pasará a la misma comisión que conoció del asunto a que se refiere, para que vierta el informe del caso. Si el informe propusiere el resello, se aprobará o rechazará en una sola sesión. Si el informe aceptare las reformas propuestas por el Poder Ejecutivo y fueren aprobadas, se someterá a los dos debates de ley y la resolución final se sujetará en un todo a lo que dispone el Artículo 127 de la Constitución Política; si, por el contrario, el dictamen no aceptare las objeciones ni propusiere el resello y lo aprobare la Asamblea, se dará por concluido el asunto.

²⁰⁵ En la formulación del procedimiento del veto constitucional, los constituyentes Baudrit Solera y Arroyo explican que el mecanismo vendría a adelantar un trámite de revisión preventivo de la constitucionalidad de las futuras normas por parte de la Corte, para así evitar la promulgación de leyes contrarias al estatuto fundamental. Lo que se persigue con el proceso –de acuerdo con los congresistas- es adelantarse a las dificultades que se pueden presentar cuando una ley es declarada irregular por el Poder judicial, evitando así litigios o demandas que se sustenten en inconsistencias entre las normas y el texto constitucional. Ver Numeral 3 del Acta 73 de la Asamblea Constituyente de 1949 de la República de Costa Rica.

formación de las leyes. La solución en 1949 consistió en crear una garantía constitucional preventiva que dependiera de la participación de los tres poderes –principalmente el legislativo- así como derivada de la falta de consenso en sede política, para así evitar una intromisión directa de los jueces en la labor legislativa, orquestada por el Poder ejecutivo. Por ello, la Constitución autoriza la intervención del contralor de constitucional luego de que la discusión técnico-política sobre la regularidad no finalice en la aceptación parlamentaria.²⁰⁶ En esta línea, la fase judicial ocurre con el agotamiento de la fase política *sin consenso*, efectuándose así un control a priori desde sede jurisdiccional.

Por lo anterior es posible plantear el veto por razones de constitucionalidad como una modalidad del control preventivo ejercido por el presidente junto con su ministro, para evitar la entrada en vigencia de normas que puedan violar formal o materialmente la Constitución, cuyo procedimiento permite un debate jurídico en sede política y que en caso de falta de consenso sobre la regularidad de la norma, puede finalizar con la intervención de la Sala Constitucional.

²⁰⁶ En la Asamblea Constituyente la fracción Social Demócrata que proponía para el procedimiento del veto constitucional: “*Si el veto desechado se fundare en razones de inconstitucionalidad, el proyecto se enviará a la Corte Suprema de Justicia para que ésta resuelva el punto dentro de los diez días siguientes. Si la corte (...) resolviera que el Proyecto contiene disposiciones que serían inconstitucionales, aquél se tendrá por desechado y se archivará. En caso contrario el Poder Ejecutivo le dará su sanción*”. Por lo que los diputados Esquivel, Vargas Fernández, Volio Jiménez, Jiménez Quesada y Gamboa argumentaron que la propuesta del control previo atentaba contra las facultades de la Asamblea Legislativa, pues la intervención del Poder judicial limitaba la competencia irrestricta de la Asamblea de dar, reformar y derogar leyes. De igual forma señalaron que la Corte únicamente debía conocer y fallar ante hechos basados en la realidad de aquellos conflictos entre dos particulares, o entre un particular y el Estado. Consideraron que con el control directo, la Corte fungiría como órgano consultivo que el Poder Ejecutivo instrumentalizaría contra el Parlamento para fines políticos. Por tales observaciones la propuesta se reformó y se estableció de la siguiente forma: “*Si el veto se fundare en razones de inconstitucionalidad la Asamblea enviará el proyecto a la Corte Suprema de Justicia para que ésta resuelva el punto dentro de los diez días siguientes. (...)*”. Ver Numeral 3 del Acta 73 de la Asamblea Constituyente de 1949 de la República de Costa Rica.

d) ¿Es el criterio de la Sala Constitucional vinculante tanto por razones de fondo así como de procedimiento en el trámite del veto constitucional?

*“ARTÍCULO 128.- Si el veto se funda en razones de inconstitucionalidad no aceptadas por la Asamblea Legislativa, ésta enviará el decreto legislativo a la Sala indicada en el artículo 10, para que resuelva el diferendo dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha en que reciba el expediente. **Se tendrán por desechadas las disposiciones declaradas inconstitucionales y las demás se enviarán a la Asamblea Legislativa para la tramitación correspondiente. Lo mismo se hará con el proyecto de ley aprobado por la Asamblea Legislativa, cuando la Sala declare que no contiene disposiciones inconstitucionales.”** Numeral 128 de la Constitución política de Costa Rica*

Explicando el procedimiento costarricense de la objeción presidencial por inconstitucionalidad, el autor Orozco Solano planteó el carácter discutible de la obligatoriedad de la opinión consultiva del Tribunal Constitucional, por razones de fondo.²⁰⁷ Pues el numeral 128 de la Ley Fundamental fija el efecto del control preventivo sobre las disposiciones antinómicas, sin delimitar consecuencias jurídicas distintas a los parámetros de verificación de forma y fondo. Es decir, la norma constitucional, cuando asigna la competencia jurisdiccional de impedir la vigencia de las normas irregulares, no atribuye efectos diferentes entre *la calificación del cumplimiento de las limitaciones constitucionales adjetivas a la actividad parlamentaria, y la verificación del fondo de la propuesta en relación con el contenido del texto originario*. Esta imprecisión en el texto otorga al juez cierto grado de autonomía para elaborar respuestas jurídicas a la cuestión, identificándose dos posibles soluciones contrapuestas que limitan o no la obligatoriedad de la opinión consultiva por razones de fondo, en el trámite del veto por inexequibilidad, de manera que en este trabajo se presentará dos interpretaciones: 1) *La estandarización de los efectos entre la consulta facultativa o preceptiva de constitucionalidad y el veto constitucional* así como 2) *El veto constitucional como procedimiento autónomo de verificación ex ante de regularidad*.

²⁰⁷ Víctor Orozco, *La Fuerza Normativa de la Constitución*, 114

1.- Estandarización de los efectos entre la consulta facultativa o preceptiva de constitucionalidad y el veto constitucional:

La solución vía interpretación analógica permite colmar la laguna instrumental con la integración de disposiciones legales de la Ley N° 7135, pues esta -al regular la labor del contralor de constitucionalidad- se presenta como la principal fuente del Derecho procesal de la Carta magna.²⁰⁸ Las disposiciones 99, 100 y 101 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional delimitan instrumentalmente los parámetros de la consulta legislativa²⁰⁹ definiendo las formas para la motivación del veto, el traslado del expediente así como los efectos suspensivos del trámite en el procedimiento legislativo y resultan ser aplicables para concretizar la aplicación del numeral 128 constitucional.

Particularmente el artículo 101 contribuye a solucionar la cuestión de la obligatoriedad de la opinión consultiva por razones de fondo pues bajo la lógica del numeral la Sala Constitucional evacuaría la consulta del veto constitucional dentro del mes siguiente a su recibo y, al hacerlo, dictaminará sobre los aspectos y motivos consultados o sobre cualesquiera otros que considere relevantes desde el punto de vista constitucional, pero el dictamen sólo será vinculante en cuanto establezca la existencia de trámites inconstitucionales del proyecto consultado sin perjuicio de que posteriormente la norma o normas cuestionadas puedan ser impugnadas por las vías de control de constitucionalidad.²¹⁰

²⁰⁸ Ernesto Jinesta, Derecho Procesal Constitucional, 72-73

²⁰⁹ De conformidad con el artículo 96 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, por la vía de la consulta de constitucionalidad, el Presidente de la Asamblea Legislativa, los diputados, la Corte Suprema de Justicia, el Tribunal Supremo de Elecciones, la Contraloría General de la República o el Defensor de los Habitantes pueden solicitarle a la Sala Constitucional, para que ésta se pronuncie respecto de la constitucionalidad de la tramitación o contenido de los proyectos legislativos. La consulta es preceptiva, cuando se trata de reformas constitucionales o a la Ley de la Jurisdicción Constitucional, así como la aprobación de tratados o convenios internacionales, y facultativamente, respecto de los otros proyectos de ley, actos o contratos administrativos, o de reformas al Reglamento de la Asamblea Legislativa, o cuando lo soliciten la Corte Suprema de Justicia, el Tribunal Supremo de Elecciones, la Contraloría General de la República, si son proyectos de ley en cuya tramitación, contenido o efectos estimaren como indebidamente ignorados, interpretados o aplicados los principios o normas relativas a sus competencias, o cuando la Defensoría de los Habitantes considere que se lesionan derechos o libertades fundamentales reconocidos por la Constitución Política o Tratados Internacionales vigentes en la República de Costa Rica. **Ver Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. San José, Consulta Preceptiva, Resolución N° 1084-93 de las catorce horas treinta y nueve minutos del tres de marzo de mil novecientos noventa y tres.**

²¹⁰ La Sala evacuará la consulta dentro del mes siguiente a su recibo, y, al hacerlo, dictaminará sobre los aspectos y motivos consultados o sobre cualesquiera otros que considere relevantes desde el punto de vista constitucional. El dictamen de la Sala sólo será vinculante en cuanto establezca la existencia de trámites inconstitucionales del proyecto consultado. En todo caso, el dictamen no precluye la posibilidad de que

De modo que ocurre una estandarización –en cuanto sea posible- entre la consulta facultativa de constitucionalidad y el veto constitucional.

En consecuencia, la aplicación del artículo constitucional 128 en concordancia analógica con los numerales 99, 100 y 101 permiten definir que el Poder ejecutivo –en el íter procesal- deberá plantear concretamente cada uno de los aspectos de constitucionalidad sobre los que tiene dudas en relación con la iniciativa objetada para que la Sala Constitucional revise concisamente los extremos cuestionados en forma específica por el Poder ejecutivo, sin perjuicio de dictaminar sobre cualquier otro punto que encontrase en la verificación de las consultas, que no haya sido alegado con anterioridad. Es decir, la competencia del tribunal constitucional se circunscribe al pronunciamiento respecto de la constitucionalidad de la tramitación o contenido de los proyectos legislativos sin entrar a una revisión general. Cuya resolución será vinculante al dictaminar trámites inconstitucionales en el proyecto consultado.²¹¹

2) *El veto constitucional como procedimiento autónomo de verificación ex ante de regularidad:*

La interposición del veto por razones de inconstitucionalidad se ha planteado en este trabajo como un procedimiento autónomo de verificación ex ante de regularidad de los decretos legislativos, cuya naturaleza jurídica, así como efectos de la resolución jurisdiccional, se cimentan en el artículo 128 en concordancia con los numerales 125, 126 y 127 de la Constitución política. El origen del veto por inexequibilidad –en un ejercicio de interpretación histórica- se remonta a una posición mayoritaria de la Asamblea Nacional Constituyente de 1949 que consistió en adelantar el control de constitucionalidad de las leyes

posteriormente la norma o normas cuestionadas puedan ser impugnadas por las vías de control de constitucionalidad. **Ver artículo 101 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional de Costa Rica**

²¹¹ Para la interpretación analógica del numeral constitucional 128 en concordancia de los artículos 99,100 y 101 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, se verificó la aplicación de las normas legales de la consulta legislativa de constitucionalidad en los votos 2017-3262, 1999-6054 y 1084-93 de la Sala Constitucional, para generar parámetros de procedimientos armónicos que permitan tramitar el veto constitucional. Ver votos en: Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. San José, Consulta Facultativa, Resolución N° 2017-3262 de las nueve horas cinco minutos del tres de marzo de dos mil diecisiete; Consulta Facultativa, Resolución N° 1999-6054 de las catorce horas con dieciocho minutos del cuatro de agosto de mil novecientos noventa y nueve; Consulta Preceptiva, Resolución N° 1084-93 de las catorce horas treinta y nueve minutos del tres de marzo de mil novecientos noventa y tres.

al momento antes de su promulgación con la finalidad de prevenir la emisión de normas inconstitucionales. La discusión entre los constituyentes no versó en relación con la obligatoriedad del dictamen de acuerdo con la verificación de forma o fondo, sino que discurrió en *el cuestionamiento político de que sí se debía permitir o no la existencia de la verificación previa así como vinculante* (en todos sus extremos), finalmente la decisión política consistió en integrar la figura al ordenamiento jurídico fundamental, fortaleciendo el Poder judicial.²¹²

El contexto político de las negociaciones de los constituyentes resultó en la configuración de un método de verificación a priori -vía objeción presidencial- cuya redacción literal de los efectos del pronunciamiento en sede jurisdiccional no distinguía forma o fondo, al prescribir la eliminación de toda disposición diagnosticada como irregular. En palabras de la constitución: *Se tendrán por desechadas las disposiciones declaradas inconstitucionales y las demás se enviarán a la Asamblea Legislativa para la tramitación correspondiente.*²¹³ Es decir, lo resuelto por la Sala Constitucional en el trámite de las observaciones del Poder ejecutivo por asuntos de irregularidad en los decretos legislativos es vinculante.²¹⁴ En esta solución, la ley de la Jurisdicción Constitucional también se emplea analógicamente frente a las lagunas o imprecisiones del trámite del veto constitucional, sin embargo, el numeral 101 de esta resulta inaplicable sobre el artículo 128 de la Carta magna, pues por un asunto de principio de legalidad constitucional²¹⁵ no sería posible reemplazar los efectos -de una norma fundamental- que

²¹² La discusión entre los constituyentes Baudrit Solera, Arroyo, Jiménez Quesada y Volio Jiménez consistió en sopesar las consecuencias de permitirle a la Corte Suprema de Justicia aplicar el control de constitucional con anterioridad a la vigencia de las leyes. Volio Jiménez expuso (...) si la Corte objeta uno o varios artículos de un proyecto por contrarios a la Constitución, ¿qué ocurre con el resto? ¿Viene a la Cámara? ¿El veto pasa directamente del Ejecutivo a la Corte? ¿O es la Asamblea quien lo envía a la Corte, si es que se funda en principios contrarios a la Constitución? Agregó que el procedimiento actual es la no aplicación de una ley inconstitucional. La Corte no tiene por qué emitir opiniones doctrinarias. Únicamente se concreta ante hechos, ante realidades, cuando surge un conflicto entre dos particulares, o entre un particular y el Estado, debido a una ley tachada de inconstitucional. Se está metiendo a la Corte en asuntos que no le corresponden. **Ver Acta n° 73 numeral 3 de las Actas de la Asamblea Nacional Constituyente de Costa Rica 1949.**

²¹³ Artículo 128 de la Constitución Política de Costa Rica

²¹⁴ Esta posición con respecto a la obligatoriedad del dictamen de la Sala Constitucional por razones de forma y fondo en el trámite del veto por disposiciones inconstitucionales ha sido también sostenido por autores como Aragón Barquero, Inés Rojas y Jinesta Lobo. Ver Rojas, 195 y Jinesta Lobo, Derecho Procesal Constitucional, 468.

²¹⁵ El magistrado Jinesta Lobo, al plantear la prohibición del levantamiento del veto ha explicado –para lo que nos interesa- que la potestad de interponer el veto sí es, evidentemente, una competencia constitucional expresa contemplada en el ordinal 140, inciso 5°, además de desarrollada, extensamente, nada menos que en cuatro numerales constitucionales más (artículos 125, 126, 127 y 128). Adicionalmente menciona: resulta particularmente significativo que el constituyente le haya dedicado, en suma, cinco artículos de la Carta Magna al instituto de la interposición del veto por el Poder Ejecutivo. Lo anterior, ratifica, sin duda alguna, que para el

define una figura autónoma como el veto constitucional, por la consecuencia jurídica circunscrita de una norma procesal constitucional que frente a la propia constitución resulta de rango inferior.

Entonces ¿Cuál solución se aplica? En el estudio del derecho constitucional se ha definido la existencia de un rol creativo del juez que ocurre cuando frente a su deber de resolver debe elaborar normas faltantes mediante un procedimiento de integración para colmar aquellas lagunas en los artículos, o en un proceso de lectura escoger de posibles interpretaciones la que entiende mejor.²¹⁶ En el caso particular entre ambas interpretaciones, en este trabajo ha desarrollado el veto constitucional como un procedimiento autónomo cuyo efecto viene literalmente asignado en el numeral constitucional 128, en este contexto, esta solución jurídica no solo se basa en una lectura literal y doctrinaria del artículo conforme a las Actas de la Asamblea Constituyente de 1949 en relación con la lógica jerárquica del derecho, sino que además es útil en la realidad del juego democrático, pues en un ejercicio comparativo con el caso de las consultas facultativas de constitucionalidad que ocurren en el congreso la presión de una inconstitucionalidad luego de la promulgación de la norma por razones de fondo ha obligado a los actores políticos a considerar los criterios de la Sala Constitucional en materia del contenido del proyecto de ley, aunque dicha consideración no sea vinculante.²¹⁷ No obstante, el debate corresponderá solucionarse por el respectivo órgano de control jurisdiccional. Finalmente en un ejercicio doctrinario una mejor lectura de los efectos establecidos en el artículo constitucional 128 sería *Se tendrán por desechadas las disposiciones dictaminadas inconstitucionales y las demás se enviarán a la Asamblea Legislativa para la tramitación correspondiente*. Toda vez que los efectos declarativos corresponden a un proceso de control de constitucionalidad posterior con sentencia y no al pronunciamiento que ocurre en los controles preventivos, tal como se ha explicado en este capítulo.

constituyente ese instituto tiene gran trascendencia en el equilibrio de los poderes, así como en los frenos y contrapesos constitucionales establecidos. Por lo que para solucionar el asunto hace referencia a la aplicación del principio de la legalidad constitucional en cuanto el veto está exhaustivamente regulado. Ver Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. San José, Resolución 2015-012251 de las once horas, treinta y un minutos del siete de agosto de dos mil quince. VIII Voto salvado del Magistrado Jinesta Lobo.

²¹⁶ Néstor P. Sagüés, *La Interpretación Judicial de la Constitución*. (Buenos Aires: Ediciones Depalma, 1998), 36, 38 y 45

²¹⁷ Milano Sánchez, 528

Sección II: El veto como control de la ley fundamental: ¿Es el veto una facultad presidencial para defender la constitución?

La defensa de la constitución –desde una óptica normativista- es la actividad ejercida por uno o varios órganos de control con el objeto de conservar un ejercicio regular de las funciones del Estado. En el ordenamiento jurídico, la cadena de creación y aplicación del derecho que inicia desde la ley fundamental, genera una serie de etapas jerarquizadas, donde cada norma deviene de la aplicación de una norma anterior y así consecutivamente hasta llegar a la actuación material. De ahí que, en la práctica, se genere un sistema escalonado donde se vincula de forma descendente la Constitución política, los tratados internacionales, las leyes, los decretos, los reglamentos, así como demás disposiciones administrativas. Escenario en el cual la relación de correspondencia entre las normas jurídicas de grado inferior y grado superior otorga regularidad al funcionamiento del Estado.²¹⁸

En este contexto lógico-normativo, la defensa de la Constitución ocurre cuando el órgano controlante realiza una verificación técnica de la regularidad entre una ley o un acto en relación con el procedimiento establecido en la carta fundamental para su creación y de acuerdo con las reglas constitucionales que determinan su contenido (valores, prerrogativas y principios). Para luego expulsar del ordenamiento jurídico toda aquella disposición que resulte incongruente con la carta fundamental. Bajo esta tesitura, la defensa de la constitución no puede tener otro carácter que el de estricta aplicación del derecho, tal como se haya jerarquizado en el sistema normativo, bajo la supremacía de la Constitución, siendo un mecanismo de control técnico.²¹⁹

a) ¿Puede el Poder ejecutivo costarricense defender la constitución?

Desde la Asamblea Nacional Constituyente de 1949, el diseño del estado costarricense confiere el control de la ley fundamental al Poder Judicial²²⁰. Posteriormente,

²¹⁸ Hans Kelsen, *La garantía jurisdiccional de la Constitución: Justicia Constitucional*. (México DF: Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 2001), 10-23

²¹⁹ Sánchez, 92

²²⁰ Antes de la creación de la Sala Constitucional en 1989, no existían procedimientos específicos para llevar a cabo la defensa de la constitución. En control de constitucionalidad era realizado por la Corte Suprema de Justicia, entonces integrada por diecisiete magistrados y para votar la inconstitucionalidad de una ley se debía obtener una mayoría calificada, es decir, se necesitaba de doce magistrados lo que hacía complejo garantizar la supremacía constitucional frente a normas con vicios de constitucionalidad. Ver Alex Solís, *La Constitución es*

con la aprobación de la reforma de 1989 se consolidó en Costa Rica el modelo de control concentrado de la Carta magna, asignándose la citada competencia a la Sala Constitucional. Este tribunal especializado ejerce exclusivamente el examen de las normas y los actos sujetos al derecho público, internacional, así como comunitario que se le presente para su conocimiento²²¹, e incide en la labor del juez ordinario verificando hechos o disposiciones constitucionales, con la consulta judicial obligatoria.²²²

En cambio, el Poder ejecutivo es un defensor “condicionado” de la constitución, pues su competencia se circunscribe únicamente en objetar las irregularidades de los proyectos de ley en un plazo de diez días a partir de la aprobación del decreto legislativo. Las observaciones del presidente junto con su ministro quedan sujetas a la aprobación de la Asamblea Legislativa, siendo que si no son aceptadas por el congreso deberán someterse a la verificación del Tribunal Constitucional. Por ello, frente a la negativa del parlamento, el control del Poder ejecutivo es a su vez controlado por el Poder judicial, quedando bajo la observación del contralor de la constitucionalidad finalmente, donde la argumentación jurídica del órgano ejecutivo funge como una asesoría.

Es innegable que el control concentrado de las normas fundamentales en la estructura estatal costarricense provoca un desplazamiento “normativamente ordenado” del centro de gravedad del “poder institucional” hacia el Tribunal Constitucional para la defensa de la

lo que los jueces dicen: El problema de interpretación constitucional. (San José: Investigaciones Jurídicas S.A., 2009), 21-24

²²¹ Ley de la Jurisdicción Constitucional, artículos: 2, 96, 97, 98, 99, 100 y 101

²²² En Costa Rica el artículo 10 de la Constitución Política faculta a un tribunal especializado declarar la inconstitucionalidad de las normas de cualquier naturaleza y de los actos sujetos al Derecho Público. Adicionalmente el artículo 8 inciso 1) de la Ley Orgánica del Poder Judicial prohíbe al juez aplicar leyes, otras normas o actos de cualquier naturaleza, contrarios a la Constitución Política o al de Derecho Internacional o comunitario vigentes en el país e impone un deber al juez para consultar a la Sala Constitucional las disposiciones en las cuales tenga duda de su constitucionalidad. Explicado en palabras del juez Baltodano Gómez, con respecto a ambas normas se produjeron dos posiciones claramente definidas. “Por un lado, estaba el criterio de quienes sostenían que el citado numeral 81.1, establecía claramente una Justicia Constitucional Difusa que permitiría incluso la desaplicación, por los Jueces de la Jurisdicciones Ordinarias, de las leyes u otras normas o actos que consideren contrarios al Derecho de la Constitución y por otro lado, el criterio de quienes señalaban que ese numeral, debía ser interpretado en el sentido de que, si un Juez de la Jurisdicción común considera inconstitucional una norma que deba aplicar, es que duda de su constitucionalidad, por lo que debe formular la correspondiente Consulta Judicial a la Sala Constitucional, sin que pueda desaplicarla por propia autoridad. Criterio este, que es el imperante desde mil novecientos noventa y cinco. (Sentencia No. 1185-95)” **Tribunal Contencioso Administrativo, Sección VIII, San José. Resolución 00034 de las nueve horas del quince de diciembre de dos mil ocho. Voto de mayoría redactado por el Juez Elías Baltodano Gómez.**

Carta Magna. No obstante, en el plano procesal, las circunstancias que definen si el veto resulta ser un control constitucional del Poder ejecutivo o judicial parten de la “decisión política” de la cámara legislativa. Pues en el caso de que la Asamblea Legislativa apruebe las observaciones del ejecutivo, procederá a la modificación de la irregularidad señalada por el presidente y su ministro. Efectuándose de ese modo un exitoso control de constitucionalidad sin la intervención de la Sala Constitucional, operado desde instancias políticas bajo las “reglas técnicas” del derecho. Es decir: con el veto se está frente a un control de constitucionalidad previo y extrajudicial del Poder ejecutivo, cuya condición de existencia depende de su interposición conforme al ordenamiento jurídico, así como de la aceptación parlamentaria de las observaciones de derecho que le fueron planteadas.

b) La aplicación de la constitución y la defensa constitucional en el Poder ejecutivo.

Patrióticamente, la defensa de la Constitución puede entenderse como una lucha inherente a todos los sectores de la vida republicana, que debe ser llevada a cabo por el pueblo, sus instituciones, así como sus funcionarios públicos.²²³ No obstante, en este estudio el punto de partida para describir la defensa de la Carta magna subyace en el ordenamiento jurídico. Sucintamente, el control de constitucionalidad es la actividad de remover aquella norma que obstaculice o pueda dificultar la vigencia de la ley fundamental. El Poder ejecutivo se ha identificado como un defensor “condicionado” de la constitución, pues su competencia se reduce en objetar las inconsistencias de los proyectos de ley en un plazo determinado. Sin embargo, en este órgano ocurren otros fenómenos que mantienen la regularidad de los actos de derecho y que son atribuibles a la conducta del agente frente al texto originario cuando le es prohibido defender la Constitución, pero debe evitar las antinomias contra esta. Se trata de aquellas manifestaciones de la constitución en su aplicación directa en virtud de la supremacía y su irradiación en los actos de la administración central en el ámbito del control concentrado.

1-De la supremacía constitucional y el control de constitucionalidad:

Es común la confusión entre la vigencia de la “supremacía constitucional” y “el ejercicio de la defensa constitucional”. Sin embargo, ambos fenómenos jurídicos son

²²³ Sánchez, 97

distintos e intrínsecamente relacionados. La supremacía constitucional es una garantía sustancial del reconocimiento de la Carta magna, como norma jurídica dotada de coercitividad en un plano de máxima jerarquía.²²⁴ Institucionalmente, este carácter normativo supremo de la ley fundamental conforma y condiciona la validez y la eficacia de toda norma inferior o subordinada, legitimando –cuando se aplica- la actuación de la autoridad pública²²⁵. En cambio, la defensa de la constitución es el ejercicio de un control técnico-jurídico que se activa ante el quebranto de la supremacía constitucional, cuando alguna norma de rango inferior violenta el contenido jurídico de la Constitución política. La vigencia de la “supremacía constitucional” y “el ejercicio de la defensa constitucional” son fenómenos que coexisten en el Poder ejecutivo. Las funciones administrativas de este órgano se encuentran vinculadas con la garantía de la supremacía constitucional, pues dependen del derecho de la constitución. Mientras que el veto constitucional es un control técnico frente a los decretos legislativos irregulares que se encuentra circunscrito en la ley fundamental.

En este contexto, la relación entre la garantía constitucional y el control, se explica en la fórmula división *funcional + limitación del poder + control = equilibrio* donde “*limitación y control se presentan como dos términos fuertemente implicados*”. Las limitaciones del poder se encuentran garantizadas a través de diversos instrumentos (reservas de ley, cláusulas de rigidez constitucional, derechos fundamentales, declaración de ámbitos inmunes al poder, etc.) pero de entre ellos, solo los instrumentos de control -como el de constitucionalidad- aseguran la aplicación de esas garantías, siendo estos “la garantía” verdaderamente efectiva²²⁶. En síntesis, el respeto activo por parte de los agentes del Estado a las limitaciones y las formas en el ejercicio del poder establecidas en la carta fundamental es distinto al control que se ejerce cuando las garantías positivizadas se hayan irrespetado o se vayan a violentar con la promulgación de una norma; siendo el primer supuesto una mera aplicación del principio de supremacía constitucional y el segundo la defensa de dicha supremacía.

²²⁴ Víctor Orozco, La fuerza normativa de la constitución, 61

²²⁵ Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, San José. Resolución 1185-95 de las catorce horas y treinta y tres minutos del día dos de marzo de mil novecientos noventa y cinco. Voto de mayoría redactado por el Magistrado Luis Paulino Mora M.

²²⁶ Manuel Aragón, 88-89

La relación entre garantía y control fija las fronteras del Poder ejecutivo para defender la norma fundamental. Delimitando el veto constitucional como una facultad gubernativa o política del presidente y su ministro, que consiste en mantener la regularidad de las garantías que engloba la Carta magna, en una etapa previa a la promulgación de la ley. El Poder ejecutivo, con la interposición del veto constitucional, controla -exclusivamente- el contenido de los decretos legislativos a la luz del texto fundamental, competencia que incluso puede ser verificada por la Sala Constitucional. La aplicación ordinaria de la norma fundamental en los actos o los efectos de la constitucionalización del ordenamiento jurídico en las competencias administrativas del gobierno y sus dependencias, constituye la manifestación del respeto a la supremacía constitucional entre otros factores, en el marco de una correcta técnica de aplicación del derecho que realiza la autoridad pública.

2-La constitucionalización del derecho en los actos de la administración central no deriva en un control constitucional, sino en una aplicación de la Constitución.

Otro efecto distinto a la “Supremacía Constitucional” o a la “Defensa de la constitución” ocurre cuando el contenido axiológico de la ley fundamental atomiza el ordenamiento jurídico, proyectándose en las competencias administrativas del Poder ejecutivo. Este proceso denominado *constitucionalización del derecho* se manifiesta como el resultado de un sistema normativo impregnado por las disposiciones constitucionales de una Carta magna, que condiciona tanto la legislación como la jurisprudencia, el estilo doctrinal y la acción política.²²⁷

La formulación de Riccardo Guastini señala que la existencia de una ley fundamental rígida, cuyo control se encuentre garantizado por mecanismos institucionales o jurisdiccionales, es esencial para la irradiación constitucional del ordenamiento jurídico. Esta condición de rigidez-garantía concurre con la fuerza normativa de la constitución y su interpretación extensiva por parte de la jurisdicción constitucional. Generando un contexto que junto a elementos como: el ejercicio de la aplicación directa de las normas de la Carta

²²⁷ Inicialmente este fenómeno se describió por la Asociación Francesa de los Constitucionalistas, en febrero de 1980 en la Facultad de Derecho de Saint-Maur, como la constitucionalización de las distintas ramas del derecho por la operación de los tribunales constitucionales. Ver Louis Favoreu, “La constitucionalización del derecho”, *Revista de Derecho* 12(2001): 31

fundamental, la interpretación conforme de las leyes así como su influencia en las relaciones políticas²²⁸; potencializan la intromisión de la constitución en cualquier esfera social, incluso en los actos que lleva a cabo el Poder ejecutivo.

En el Estado de Derecho costarricense la constitucionalización de los actos se desarrolla en un ámbito de confluencia entre el modelo legalista del sistema normativo y el control concentrado de constitucionalidad. En este contexto, el principio de legalidad se define como la relación de sujeción que circunscriben las operaciones de la autoridad pública a la legislación. Por la cual: toda conducta del funcionario público es lícita, en tanto se autorice en el ordenamiento jurídico –principalmente en la ley-. Esta adecuación del agente al sistema normativo, se proyecta en una doble dimensión positiva y negativa, de modo que la actividad autorizada por una norma determinada, debe ser ejecutada conforme el derecho precise y a su vez delimite.²²⁹

²²⁸ Carbonell y Sánchez Gil explican, de acuerdo con el estudio de Guastini, la existencia de una serie de factores para la constitucionalización del ordenamiento jurídico tales como: **1) Fuerza vinculante de la Constitución:** Es la asignación de contenido normativo a todas las disposiciones contenidas en la carta fundamental. Desde luego, su fuerza normativa dependerá en mucho de la forma en que estén redactadas, de los alcances interpretativos que les haya dado la jurisdicción constitucional y de los ejercicios analíticos que hagan los teóricos; pero de lo que no debe quedar duda es que las normas constitucionales son, ante todo y sobre todo, normas jurídicas aplicables y vinculantes; **2) “Sobreinterpretación” constitucional:** Esta es la modalidad hermenéutica consiste en otorgar a un texto un significado ulterior al que originalmente previera su autor, y por eso supera la lectura meramente literal y adopta una calidad extensiva. Extrayéndose de la constitución, innumerables normas implícitas, idóneas para regular casi cualquier aspecto de la vida social y política, y por ende también para condicionar de forma muy incisiva el contenido de una parte del ordenamiento jurídico; **3) Aplicación directa de las normas constitucionales.** Esta condición para la constitucionalización del ordenamiento jurídico tiene que ver con dos cuestiones: a) el entendimiento de que la Constitución rige también a las relaciones entre particulares y no es un texto dirigido solamente a las autoridades u órganos públicos; y b) que todos los jueces pueden aplicar la Constitución, incluso sus normas programáticas o de principio; **4) Interpretación conforme de las leyes.** La interpretación conforme se da cuando, al tener la posibilidad un juez de aplicar a un caso concreto la interpretación más favorable para cumplir de mejor forma algún mandato constitucional. Desde luego, la “interpretación conforme” también significa que, ante una interpretación de la ley que vulnera el texto constitucional u otra interpretación de la misma ley que no lo vulnera, el juez debe preferir ésta; **5) Influencia de la Constitución sobre las relaciones políticas:** Consiste en una pluralidad de elementos entre los que se pueden mencionar los siguientes: a) que la Constitución prevea un sistema de solución de diferencias políticas entre órganos del Estado, que permita a un órgano jurisdiccional resolverlos aplicando normas constitucionales; b) que para los órganos jurisdiccionales encargados de la justicia constitucional todos los espacios del quehacer público del Estado sean conducibles a parámetros de enjuiciamiento constitucional; y c) que las normas constitucionales sean utilizadas por los principales actores políticos para argumentar y defender sus opciones políticas o de gobierno. Ver Miguel Carbonell, Rubén Sánchez, “¿Qué es la constitucionalización del derecho?”, Revista Quid Iuris 15(2006): 34-38; y “Constitucionalización”, miguelcarbonell.com, accesado el día 17 de noviembre de 2017 en <http://www.miguelcarbonell.com/docencia/constitucionalizacion.shtml>

²²⁹ Ver el Principio de Legalidad en las resoluciones de la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia, San José.: Res 000979-F-2006 de las siete horas con cincuenta y cincuenta y cinco minutos del diecinueve de diciembre de dos mil seis, redactada por Óscar González Camacho; Res 000655-F-S1-2012 de las nueve horas

La sujeción del agente al bloque de legalidad radica en que la ley y sus reglamentos derivados son el fundamento previo que justifica la actuación desplegada *como no prohibida*.²³⁰ Desde esta perspectiva, todo funcionario del Poder ejecutivo solamente puede actuar en la medida en que se encuentre apoderado para hacerlo por el mismo ordenamiento, normalmente a texto expreso, en síntesis: para las autoridades e instituciones públicas sólo está permitido lo que este constitucional y legalmente autorizado en forma expresa, y todo lo que no esté autorizado les está vedado.²³¹ En la legislación administrativa, el principio de legalidad se ve potencializado desde un contexto infra constitucional con la integración del principio de Inderogabilidad singular de las normas en la Ley General de la Administración Pública. El cual consiste en la prohibición a la autoridad pública de derogar o desaplicar en casos concretos las normas infra-legales que provienen de la potestad administrativa reglamentaria del jerarca administrativo.

Es a partir de este precepto que un reglamento o disposición de acatamiento general y abstracto obligan tanto al órgano que lo ha dictado dentro de su competencia, como al superior, impidiendo excepcionar en su ejecución por una situación “especial” salvo norma que autorice dicha dispensa.²³² La Sala Constitucional ha señalado que la inderogabilidad singular de las normas constituye un principio general de rango constitucional, que se deriva de la naturaleza unitaria del ordenamiento jurídico y del principio de seguridad jurídica e igualdad ante la ley, por el cual la administración está obligada a la aplicación de la totalidad del sistema normativo sin discriminación injustificada, pues en caso contrario restaría eficacia al Estado de Derecho.²³³ Del examen de la legalidad e inderogabilidad singular de

y treinta minutos del primero de mayo de dos mil doce, redactada por Óscar González Camacho; Res 001687-F-S1-2012 de las nueve horas y cuarenta y cinco minutos del trece de diciembre de dos mil doce, redactada por Luis Guillermo Ruiz Loáiciga.

²³⁰ Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia, San José. Resolución 000550-F-S1-2010 de las nueve horas y doce minutos del seis de mayo de dos mil diez. Voto redactado por Luis Guillermo Ruiz Loáiciga.

²³¹ Ver referencias a las resoluciones n° 440-98 y n°897-98 de la Sala Constitucional en el dictamen C-147-2006. Procuraduría General de la República de Costa Rica, Procurador Constitucional, San José. Consulta C-147-2006 del siete de abril de dos mil seis. Redacción: Fernando Castillo Víquez; Y Resolución n° 962-12 referenciada en: Sala Constitucional, *Principios desarrollados por la jurisprudencia constitucional*. (San José: Departamento de artes gráficas del Poder Judicial, 2014), 71

²³² Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia, San José. Resolución 0001022-F-S1-2012 de las catorce horas y cinco minutos del veintitrés de agosto de dos mil doce. Voto redactado por Anabelle León Feoli.

²³³ Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, San José. Resolución 2009-95 de las diez horas y treinta minutos del día veintiuno de abril de mil novecientos noventa y cinco. Voto de mayoría redactado por el Magistrado Eduardo Sancho González; y Resolución 2013-008701 de las nueve horas y cinco minutos del veintiocho de junio de dos mil trece. Voto redactado por la Magistrada Aracelly Pacheco Salazar

las normas se desprende el carácter legalista de la competencia administrativa del Poder ejecutivo costarricense. Cuyo ejercicio –legítimo- *en principio* solo puede ser llevado a cabo por el agente, cuando se ajusta al ordenamiento jurídico, sin posibilidad de omitir las disposiciones reglamentarias inferiores o superiores, ya sean de organización interna, de servicio, así como de regulación decretada por el Gobierno de la República frente a una ley.

La incidencia del Derecho constitucional en la actividad administrativa (sin la presencia activa del contralor de constitucionalidad), ocurre cuando el agente complementa las normas legales o reglamentarias con disposiciones de carácter fundamental, redirigiendo su conducta conforme al contenido de la Carta magna y su desarrollo en las resoluciones del tribunal constitucional. Este ejercicio hermenéutico del operador adecua la función administrativa al ordenamiento jurídico, entendido este como un sistema escalonado donde las normas de rango superior precisan el modo de aplicación de las normas de rango inferior, flexibilizando el acto que se produce, de conformidad con dicha jerarquía. Desde esta perspectiva, la competencia administrativa ya no resulta de la ejecución individual de la regla conexa e inmediata a su génesis, sino que nace de la interconexión entre las premisas normativas, donde la Constitución es el vértice del que emana, y al que debe ajustarse principalmente la actividad del poder público.²³⁴ En síntesis: *el agente del estado costarricense debe aplicar la constitución a sus actos, siempre que sea posible la interpretación del ordenamiento jurídico conforme al contenido de la norma fundamental –y si existe el caso- en concurrencia con su desarrollo en las resoluciones constitucionales.*

La “interpretación conforme” en la función administrativa opera de acuerdo con las disposiciones de la Carta magna, así como con la jurisprudencia vinculante de la Sala Constitucional. En este sentido, los fallos del tribunal contribuyen a aclarar el contenido de las normas de rango supralegal e infra constitucionales a la luz del texto fundamental, irradiándose así desde la cúspide todo el ordenamiento jurídico con el derecho de la constitución. La constitucionalización de los actos del Poder ejecutivo se da mediante las sentencias aditivas o interpretativas, que configuran los parámetros supralegales, permitiendo al agente complementar y flexibilizar sus actos de acuerdo con el contenido de la Carta fundamental, sin

²³⁴ Ver referencia a la Resolución N° 000063-F-200 de la Sala Primera en: Jorge Córdoba, *Ley General de la Administración Pública: Con jurisprudencia constitucional, laboral, penal y contencioso administrativa*. 5° ed (San José: Investigaciones Jurídicas S.A., 2011), 121-122

la posibilidad de desaplicar normas vigentes. En este contexto: Un funcionario puede incorporar una audiencia preliminar en un procedimiento disciplinario –aplicando la norma fundamental-, cuando exista una serie de resoluciones del tribunal constitucional que ordenaron en otros procesos similares, la adhesión de esa audiencia para garantizar el derecho de defensa de los administrados. De igual forma, se aplica la constitución cuando el agente interpreta un reglamento de conformidad al criterio presente en los fallos del tribunal con respecto a esa ordenanza, para así evitar una antinomia.

3.-El Poder ejecutivo no ejerce la defensa constitucional sobre el ordenamiento jurídico vigente que regula sus propios actos:

El carácter legalista de la competencia administrativa y la existencia de un control concentrado de la ley fundamental, no permiten la defensa constitucional del Poder ejecutivo sobre la normativa vigente que regula sus propios actos. En otras palabras, la competencia del agente para expulsar “erga omnes” o desaplicar aquellas normas vigentes que a su juicio violenten el contenido de la Carta magna a la hora de llevar a cabo determinado comportamiento es inexistente.²³⁵ Es lógico y hasta apropiado concluir que el operador en la inteligencia del derecho pueda apartarse de lo que indica la ley o el reglamento, si lo hace conforme al contenido supralegal de la constitución con el fin de evitar una antinomia. Sin embargo, el criterio de la Sala Constitucional en Costa Rica no encuentra reconocible este tipo de control para la autoridad pública y a contrario sensu legalmente se condicionan posibles efectos coactivos para el funcionario que lo lleve a cabo. Bajo esta tesis: *la defensa de la constitución es una actividad considerada vedada para el agente*. Conviniendo en mayor medida que dicho control sea activado por la sociedad civil frente al contralor de constitucionalidad.

²³⁵ De acuerdo con el investigador V. Orozco el control de constitucionalidad sobre las leyes se encuentra vedado para la jurisdicción ordinaria. En lo que atañe al sistema de justicia constitucional costarricense, se debe advertir que el modelo de justicia de este país, al igual que el español o alemán, responde más al concentrado que al difuso. Lo anterior por cuanto, mientras el difuso se caracteriza, fundamentalmente, por la potestad de que goza cada juez para desaplicar con efectos inter partes, al resolver un caso concreto, una disposición contraria a la Constitución; el modelo concentrado, en cambio, determina la conformidad de una medida con la Norma Fundamental mediante un juicio abstracto de constitucionalidad, cuyo resultado tiene efectos erga omnes, declarándose en consecuencia la nulidad de la disposición impugnada. Víctor Orozco, “El impacto de la jurisprudencia de la Corte Interamericana de derechos humanos en el sistema de justicia constitucional costarricense”, Revista Judicial 118 (2016), 77

La constitucionalización del ordenamiento jurídico permite que el principio de supremacía constitucional pueda entrelazarse con algunos elementos identificados por Guastini, posibilitando al agente de derecho variar la dinámica de los actos del Poder ejecutivo. Es por ello que el funcionario que varíe un procedimiento administrativo por ser contrario a los derechos fundamentales o interprete la ley conforme los principios aplicables de la Carta magna, no controla la constitución, sino que incurre en una aplicación técnica del derecho. Así como ocurre cuando el presidente y su respectivo ministro reglamenta las leyes desde una perspectiva del derecho de la norma fundamental. Es por lo anterior, que el veto constitucional, desde este ejercicio hermenéutico, es el único mecanismo de defensa constitucional previo y limitado del Poder ejecutivo, siendo la interpretación conforme la manifestación de la fuerza normativa que emana de la Supremacía Constitucional y la constitucionalización del ordenamiento jurídico.

CAPÍTULO IV: EL PROCEDIMIENTO DEL VETO: UN ESTUDIO DE DERECHO COMPARADO EN HISPANOAMÉRICA

Las constituciones hispanoamericanas presentan sistemas de gobierno presidencialistas. El diseño de los Estados distribuye las funciones públicas en órganos separados, cuya operación efectiva requiere de una relación de interdependencia²³⁶. En estos países cada poder de la República –ejecutivo, legislativo, judicial o electoral- posee un modo de designación distinta, así como autonomía funcional, siendo indispensable para el ejercicio de sus competencias, determinados momentos de colaboración mutua entre ellos, mediante puntos de conexión establecidos por la normativa supralegal. Particularmente, en el procedimiento de la formación de las leyes es notoria esta característica del presidencialismo, pues para la aprobación de las normas jurídicas debe darse una interdependencia colaborativa entre la presidencia electa a base del sufragio universal y el congreso.²³⁷

Los matices entre los sistemas presidencialistas en la región se identifican de acuerdo con el reparto de las prerrogativas legislativas, jurisdiccionales, económicas, de nombramientos, seguridad, defensa así como de política exterior entre los órganos del estado. Oscilando de un extremo de alta concentración de poderes de la presidencia a otro de dispersión de estos en diferentes órganos autónomos. Con estas características se han desarrollado clasificaciones²³⁸ que distinguen entre el *hiperpresidencialismo*, el *presidencialismo puro*, el *presidencialismo atenuado* y el *presidencialismo*

²³⁶ Lowenstein, 131

²³⁷ Ricardo Espinoza, *Sistema Parlamentario, Presidencial y Semipresidencial.*, 2º ed. (México DF: Instituto Federal Electoral, 2001.), 27-28

²³⁸ *Diversos estudiosos del tema han elaborado algunas tipologías con objeto de precisar sus diferencias. Dieter Nohlen, Jorge Carpizo, Daniel Zovatto y Jesús Orozco Henríquez, han sugerido una clasificación que distingue entre el hiperpresidencialismo (aquel en donde la Constitución le confiere al Ejecutivo un número de facultades considerables), el presidencialismo puro(aquel que ha mantenido sin alteraciones sus características originales), el presidencialismo atenuado (aquel con poderes constitucionalmente equilibrados entre Ejecutivo y Legislativo) y el presidencialismo parlamentarizado (aquel que incorpora mecanismos propios de los sistemas parlamentarios como el voto de censura a los ministros, la ratificación de algunos miembros del gabinete por parte del Poder Legislativo o la permanencia de un Ejecutivo colegiado) (Nohlen, 1998; Zovatto y Orozco, 2009; Carpizo, 1978). Ver: Alberto Escamilla y Ramiro Sánchez, “Las facultades constitucionales del Ejecutivo en América Latina: entre la concentración y la dispersión de poder” Revista Estudios Políticos 37 (2016):113 (pags: 111-141)*

parlamentarizado. Confiriéndose en todos los modelos la facultad al mandatario para vetar los decretos legislativos que provienen del parlamento.²³⁹

La arquitectura constitucional de los estados de México, República Dominicana, Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica, Panamá, Colombia, Venezuela, Ecuador, Perú, Bolivia, Chile, Paraguay, Argentina y Uruguay²⁴⁰ se ha fundamentado en la teoría de la separación de poderes propuesta por Montesquieu.²⁴¹ En estos sistemas jurídicos se definen relaciones inter-orgánicas para llevar a cabo el procedimiento legislativo, que

²³⁹ Escamilla y Sánchez., 112, 113 y 117.

²⁴⁰ Para el desarrollo del estudio comparado y la elaboración de los cuadros de este capítulo del trabajo de investigación se consultó los textos constitucionales en las siguientes fuentes: “**Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**” Cámara de Diputados, disponible el 5 de Julio de 2018 en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_150917.pdf; “**Constitución de República Dominicana**,” Agencia de las Naciones Unidas para los Refugiados, disponible el 5 de Julio de 2018 en <http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2010/7328.pdf>; “**Constitución Política de la República de Guatemala** decretada por la Asamblea Nacional Constituyente del 31 de mayo de 1985” Congreso de la República, disponible el 5 de Julio de 2018 en https://www.congreso.gob.gt/wp-content/plugins/normativa-constitucional/includes/uploads/docs/1511972586_constitucion_politica_de_la_republica.pdf; “**Constitución de El Salvador**” Asamblea Legislativa de El Salvador, disponible el 5 de Julio de 2018 en https://www.asamblea.gob.sv/sites/default/files/documents/decretos/171117_072857074_archivo_documento_legislativo.pdf; “**Constitución Política de Honduras**” Poder Judicial de la República de Honduras, disponible el 5 de Julio de 2018 en <http://www.poderjudicial.gob.hn/CEDIJ/Leyes/Documents/ConstitucionHN2017.pdf>; “**Texto de la Constitución Política de Nicaragua** con sus reformas incorporadas” *Diario Oficial La Gaceta* n° 32 del martes 18 de febrero de 2014, p. 1254-1284; Asamblea Nacional Constituyente, *Constitución Política de la República de Costa Rica* 34 ed. (San José: Editorial Investigaciones Jurídicas S.A., 2013), in totus; “**Texto único de la Constitución Política de la República de Panamá**” *Diario La Gaceta Oficial* n° 25176 del lunes 15 de noviembre de 2004, p. 45-128; “**Constitución Política de Colombia**” Rama Judicial, Corte Constitucional de la República de Colombia, disponible el 5 de julio de 2018 en <http://www.corteconstitucional.gov.co/inicio/Constitucion%20politica%20de%20Colombia.pdf>; “**Constitución de la República Bolivariana de Venezuela**” Ministerio del Poder Popular para el transporte acuático y aéreo, disponible el 5 de julio de 2018 en <http://www.mpptaa.gob.ve/publicaciones/leyes-y-reglamentos/constitucion-de-la-republica-bolivariana-de-venezuela>; “**Constitución del Ecuador**”, World Intellectual Property Organization WIPO, disponible el 5 de julio de 2018 en <http://www.wipo.int/edocs/lexdocs/laws/es/ec/ec030es.pdf>; “**Constitución Política del Perú** en el Compendio Normativo”, Tribunal Constitucional de la República del Perú, disponible el 5 de julio de 2018 en https://www.tc.gob.pe/tc/private/adjuntos/cec/publicaciones/publicacion/Compendio_Normativo.pdf; “**Constitución Política de Bolivia**”, Organización de los Estados Americanos, disponible el 5 de julio de 2018 en https://www.oas.org/dil/esp/Constitucion_Bolivia.pdf; “**Constitución de Chile**”, Cámara de Diputados de Chile, disponible el 5 de julio de 2018 en https://www.camara.cl/camara/media/docs/constitucion_politica.pdf; “**Constitución Nacional de Paraguay**”, Organización de los Estados Americanos, disponible el 5 de julio de 2018 en https://www.oas.org/juridico/spanish/par_res3.htm; “**Constitución de la Nación Argentina**”, Organización de los Estados Americanos, disponible el 5 de julio de 2018 en https://www.oas.org/dil/esp/Constitucion_de_la_Nacion_Argentina.pdf; “**Constitución Política del Uruguay**” Parlamento del Uruguay, disponible el 5 de julio de 2018 en <https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/constitucion>

²⁴¹ Manuel Alcántara y Francisco Sánchez, “Veto, Insistencia y Control Político en América Latina: Una aproximación institucional” *Revista Perfiles Latinoamericanos* 19 (2001), 158 (pags: 153-179)

ameritan de la participación del Poder ejecutivo con la sanción o la promulgación del acto parlamentario para otorgar validez y eficacia a las nuevas leyes.²⁴² El veto en este modelo es claro en los ordenamientos constitucionales de las naciones de la región, planteándose procesalmente en diferentes formas de aplicación, pero con el mismo objetivo equilibrador del poder parlamentario.

En países como El Salvador, Honduras, Costa Rica, Panamá, Colombia, Venezuela y Ecuador la regulación de la competencia que permiten al presidente objetar el decreto legislativo por razones de oportunidad o conveniencia, establecida en el modelo de separación de poderes, comparte parámetros instrumentales con otra facultad presidencial denominada veto por inexecutable. El cual consiste en un procedimiento de verificación ex-ante de la regularidad de los decretos legislativos accionado por el Poder ejecutivo, que permite la intervención del órgano jurisdiccional para dilucidar las observaciones de constitucionalidad presentadas por el mandatario al proyecto de ley. Ambos tipos de veto vienen sujetos a un tronco procedimental común que bifurca, cuando las circunstancias posicionan a los detentadores del Poder ejecutivo y legislativo frente a valoraciones de carácter constitucional en el procedimiento de la formación de la ley, que obligan la intervención del Poder judicial, variando los efectos del proceso.²⁴³

Las características instrumentales que comparten ambos vetos, priorizan el estudio general de los procedimientos de interposición de las observaciones, incluso en los países que solo cuenten con la modalidad de objeción por oportunidad o conveniencia. De modo que el ejercicio comparatista de las analogías y las diferencias procesales de este control político entre las naciones seleccionadas, posibilita desde una dimensión supranacional la obtención de elementos descriptivos del proceso constitucional, que coadyuvan a comprender mejor el objeto de estudio.²⁴⁴

²⁴² Lowenstein, 132

²⁴³ En la región el tronco común procedimental del veto es similar al de Costa Rica, ver el apartado *b) Planteamiento del Veto en el modelo estatal de 1949*, de la sección tercera del capítulo primero del presente trabajo, pág. 20.

²⁴⁴ Gloria M. Moran, “El derecho comparado como disciplina jurídica: la importancia de la investigación y la docencia del derecho comparado y la utilidad del método comparado en el ámbito jurídico” *Revista Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña* 6(2002), 520 y 523 (501-530)

El marco normativo *instrumental* del veto en los países de Hispanoamérica es reconocible en el capítulo del texto constitucional destinado a regular la sanción, promulgación así como vigencia de las normas en el procedimiento legislativo. La competencia para objetar proyectos de ley está ordenada en una serie secuencial de artículos que en su conjunto autorizan al Poder ejecutivo o al presidente a suspender el perfeccionamiento de la norma previo a su promulgación hasta el pronunciamiento del órgano legislativo sobre las observaciones del gobierno.²⁴⁵

Existe además, en las constituciones hispanoamericanas, con excepción de la cubana, una serie de parámetros procesales que poseen viabilidad comparativa para el presente trabajo, generando las coordenadas de microcomparación del procedimiento en los países seleccionados que permiten²⁴⁶: identificar los tipos de competencia para interponer las objeciones sea esta compartida o exclusiva, establecer los plazos de interposición del veto: plazo ordinario o de receso, definir términos para finalizar el trámite del veto en la corriente legislativa, exponer la tipificación del veto sea parcial o total y sus efectos jurídicos asociados, determinar el órgano competente para la sanción y promulgación del decreto legislativo vetado, cuando haya finalizado el trámite con resello, así como estudiar las mayorías requeridas para levantar el veto del poder ejecutivo.

²⁴⁵ Para describir la ubicación del objeto de estudio en texto constitucional fue necesario basarse en el División Estructural de la Ley. Ver “División Estructural de la Ley” Instituto Nacional de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, disponible el 5 de julio de 2018 en <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2926/13.pdf> p. 89-90

²⁴⁶ La investigación comparada de este capítulo se realizará de acuerdo con las notas de la señora Gloria Moran. El trabajo desarrollará una microcomparación de los procedimientos del veto que se encuentra en los textos fundamentales únicamente sin mayor ampliación del campo de observación. Pues el objeto de estudio permite la proyección del método comparado, como método de investigación jurídico en cuestiones, normas o instituciones jurídicas concretas que amplía el horizonte del investigador en la rama concreta del derecho constitucional y especialmente con respecto a los detalles procesales que complementan el objeto de estudio en un plano supranacional. Ver Moran., 511.

Sección I: Procedimiento del veto en Hispanoamérica: Plazos, Competencia y efectos.

a) Plazos constitucionales comparados en el procedimiento.

1.-Plazos de Interposición:

Los sistemas jurídicos de la región hispanoamericana establecen la competencia presidencial para objetar iniciativas legislativas en un plazo delimitado. Con respecto al veto por inexecuibilidad, el término para la interposición se puede asociar con la efectividad del Poder ejecutivo para detectar irregularidades en los decretos legislativos. Pues el margen de tiempo que otorga el plazo posibilita -en un mayor o menor grado- al órgano técnico recabar los datos así como plantear las operaciones silogísticas para dilucidar la inconstitucionalidad en los proyectos de ley extensos o complejos.

En el iter procesal para la interposición del veto en los diferentes países existen términos análogos de 10, 15 y 30 días con que cuenta el detentador de la competencia para interponer las observaciones.²⁴⁷ Bolivia, Argentina, Uruguay, República Dominicana, Honduras, Venezuela, así como Costa Rica presentan un plazo constitucional para la promulgación de una ley correspondiente a diez días a partir del recibo al igual que en el ordenamiento estadounidense.²⁴⁸ En la región el término de quince días ha sido establecido para los estados de Guatemala, Nicaragua y Perú.²⁴⁹ Siendo el transcurso de treinta días prescrito para las repúblicas de Chile, México, Ecuador y Panamá.²⁵⁰

El Salvador, Paraguay y Colombia presentan plazos diferentes a la media de la región para el veto. El Salvador otorga un margen de ocho días al Poder ejecutivo para objetar los

²⁴⁷ Estos plazos son determinados por la normativa constitucional sin distinción de la modalidad de veto, es decir, el término con que cuenta la presidencia para la interposición de las objeciones por asuntos de inconstitucionalidad, es el mismo que tendría para señalar observaciones por oportunidad o conveniencia. Transcurrido el plazo no podrá ejercer la competencia.

²⁴⁸ Ver el plazo de 10 días en los numerales: 163 inciso 10) de la Constitución Política de Bolivia; 80 de la Constitución Política de Argentina; 137 de la Constitución Política del Uruguay; 101 de la Constitución Política de la República Dominicana; 216 de la Constitución Política de Honduras; 214 de la Constitución Política de Venezuela; y 216 de la Constitución Política de Costa Rica.

²⁴⁹ Ver el plazo de 15 días en los artículos: 178 de la Constitución Política de Guatemala; 142 de la Constitución Política de Nicaragua y 108 de la Constitución del Perú.

²⁵⁰ Ver el plazo de 30 días en los artículos: 78 de la Constitución Política de Chile; 72 inciso b) de la Constitución Política de México; 137 de la Constitución Política del Ecuador y 169 de la Constitución de Panamá.

proyectos de ley.²⁵¹ Mientras que en Paraguay, así como en Colombia, se establecen una serie de términos de acuerdo con la extensión en artículos de los decretos legislativos sujetos a control. En la constitución paraguaya el plazo es de seis días hábiles si el proyecto contiene hasta diez artículos; de doce días hábiles si los artículos son más de veinte²⁵²; y en la Carta magna colombiana es de seis días para devolver con observaciones el proyecto cuando no conste de más de veinte artículos; de diez días, si este se integra de veintiuno a cincuenta artículos; y hasta de veinte días cuando los artículos sean más de cincuenta.²⁵³

Cuadro 1: Plazos Constitucionales de 10, 15 y 30 días para la interposición del veto.²⁵⁴

Plazo: 10 Días	Plazo: 15 Días	Plazo: 30 Días
Constitución de Bolivia	Constitución de Guatemala	Constitución de Chile
Constitución de Argentina	Constitución de Nicaragua	Constitución de Ecuador
Constitución de Costa Rica	Constitución de Perú	Constitución de Panamá
Constitución de Uruguay		Constitución de México
Constitución de República Dominicana		
Constitución de Honduras		
Constitución de Venezuela		

2.- Plazos de trámite en instancia legislativa:

En algunas constituciones de la región existen plazos perentorios²⁵⁵ que imponen consecuencias jurídicas favorables al interés político de la presidencia, si el Poder legislativo no resuelve las objeciones del órgano ejecutivo en lapso de tiempo determinado vía texto fundamental. Los ordenamientos nacionales de Guatemala Ecuador, así como el uruguayo otorgan un término de 30 días al Congreso para reconsiderar o rechazar las observaciones presidenciales.²⁵⁶ En estos sistemas normativos se establece prioridad legislativa, pues el veto

²⁵¹ Ver plazo de ocho días en el numeral 137 de la Constitución Política de El Salvador.

²⁵² Ver los plazos en el numeral 205 de la Constitución Política de Paraguay

²⁵³ Ver los plazos en el artículo 166 de la Constitución Política de Colombia.

²⁵⁴ Cuadro de elaboración propia.

²⁵⁵ Por plazo perentorio, se hace referencia: Lo concluyente o decisivo. Así se habla del termino perentorio para referirse al último o improrrogable de una causa; y de excepción perentoria la que extingue el derecho del actor. Ver Fernando Gómez, *Diccionario Jurídico* 1ª ed. (Santiago: Ediciones Jurídicas Cuyo, 2002), 418

²⁵⁶ El plazo de 30 días para el trámite del veto en sede legislativa vienen establecidos en los artículos: 179 de la Constitución Política de Guatemala; 139 de la Constitución Política del Uruguay y 138 de la Constitución Política del Ecuador.

se conoce en la agenda de la siguiente sesión, mientras en República Dominicana el plazo se extiende a dos legislaturas²⁵⁷ y en Paraguay llega a los 60 días.²⁵⁸ En el caso dominicano, uruguayo así como ecuatoriano, el transcurso del tiempo en concurso con la inacción del parlamento frente al veto parcial, consolida las observaciones presidenciales, autorizando su promulgación de acuerdo con los términos planteados por el órgano ejecutivo²⁵⁹, otorgando mayor incidencia a la Presidencia de la epública.

El incumplimiento del término asignado para el trámite en Ecuador, Paraguay, Uruguay y República Dominicana constituye la situación jurídica requerida por el ordenamiento para la extinción de la competencia del parlamento para conocer las observaciones, aceptándose las objeciones presidenciales. Es decir, el efecto ligado a la infracción del plazo consiste en el allanamiento del congreso frente al examen del gobierno. Paraguay y Guatemala presentan la excepción a esta dinámica, pues la característica común de los plazos para resolver sobre el veto en sus constituciones consiste en que no especifican en sus textos la consecuencia asociado al incumplimiento del término, tornándose estos en ordenatorios²⁶⁰ lo cual no hace posible presumir la extinción de la función legislativa para resolver el asunto.

Cuadro 2: Plazos para el trámite del veto presidencial en el Poder Legislativo y efecto del incumplimiento. ²⁶¹

Países	Plazos para el trámite	Efecto del Incumplimiento
Constitución de Guatemala	30 Días	No especifica
Constitución de Ecuador	30 Días	Se aceptan las objeciones
Constitución de Uruguay	30 Días	Se aceptan las objeciones
Constitución de Paraguay	60	No especifica
Constitución de República Dominicana	Dos Legislaturas	Se aceptan las objeciones

²⁵⁷ Ver artículo 103 de la Constitución Política de la República Dominicana.

²⁵⁸ Ver artículo 208 párrafo 3º de la Constitución Política del Paraguay.

²⁵⁹ El allanamiento del congreso frente a las observaciones del poder ejecutivo operan de conformidad con los siguientes numerales: 103 en la Constitución Política de la República Dominicana; 139 de la Constitución Política del Uruguay y 138 párrafo 4º de la Constitución Política del Ecuador.

²⁶⁰ La Sala Constitucional costarricense ha explicado el plazo ordenatorio como aquel, cuya violación no desvirtúa la finalidad del procedimiento, pues la competencia del órgano no se extingue por el transcurso del término, salvo norma expresa en contrario. Ver Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. San José. Resolución 2003-02771 de las catorce horas con cuarenta y dos minutos del día tres de agosto de dos mil tres.

²⁶¹ Cuadro de elaboración propia.

3.-Plazos de dictamen técnico para el veto constitucional:

El veto constitucional permite la concurrencia de órganos de carácter político así como técnico-jurídico con la finalidad de establecer en el procedimiento legislativo una verificación previa de la regularidad de las futuras normas.²⁶² De acuerdo con el sistema jurídico examinado, la discrepancia por las objeciones de constitucionalidad entre el Poder ejecutivo y legislativo o la sola interposición del veto por razones de inexecutableidad, autorizan la participación del órgano contralor de regularidad para brindar la solución definitiva a las observaciones planteadas por el mandatario, de conformidad con los términos definidos para llevar a cabo su función.

Los textos fundamentales de Costa Rica, Ecuador, Venezuela, El Salvador, así como la Carta magna colombiana han optado por fijar plazos que debe cumplir el Tribunal competente para la redacción del dictamen. Con el propósito de evitar la instrumentalización por razones políticas del efecto suspensivo que provoca la interposición del veto constitucional en el perfeccionamiento de las normas o evitar el retraso involuntario del proceso de consulta dentro del despacho judicial.²⁶³ El estado costarricense y ecuatoriano establece un plazo de treinta días²⁶⁴, mientras el venezolano así como el salvadoreño definen un término de quince días, estableciéndose en el país centroamericano la naturaleza del plazo en días hábiles.²⁶⁵ El sistema jurídico con menor plazo es el colombiano con seis días para que la corte dictamine.²⁶⁶

De los ordenamientos jurídicos verificados, solo en la Constitución Bolivariana priva la presunción de constitucionalidad en caso de inacción del órgano contralor de

²⁶² Ver el apartado c) *El veto constitucional, un control preventivo*, de la sección primera del capítulo tercero del presente trabajo, págs. 63-64.

²⁶³ Ibid., 61.

²⁶⁴ Ver el plazo de 30 días en los artículos 139 de la Constitución Política del Ecuador y 128 de la Constitución Política de Costa Rica.

²⁶⁵ Ver el término de 15 días en los numerales 214 párrafo cuarto de la Constitución Política de Venezuela y 138 de la Constitución de El Salvador.

²⁶⁶ Constitución Política de Colombia, artículo 167.

constitucionalidad en el plazo fijado, pues vencido el término que corresponde al juzgador para dictaminar, el titular del ejecutivo deberá sancionar promulgar el decreto legislativo.²⁶⁷

Cuadro 3: Plazos del Tribunal Constitucional para dictaminar con el veto constitucional y efecto del incumplimiento.²⁶⁸

Países	Plazos para el trámite	Efecto del Incumplimiento
Constitución de Costa Rica	30 Días	No especifica
Constitución de Ecuador	30 Días	No especifica
Constitución de Venezuela	15 Días	Presunción de regularidad
Constitución de El Salvador	15 Días (hábiles)	No especifica
Constitución de Colombia	6 Días	No especifica

b) Interposición, resello y promulgación del veto comparado.

1.-Interposición del veto: Legitimación Procesal, participación presidencial y refrendo

En el sistema presidencialista se ha desarrollado un procedimiento legislativo vinculado al principio de interdependencia por coordinación de poderes. El veto así como la promulgación forman parte de la relación de cooperación entre el órgano ejecutivo y el parlamentario, que es indispensable para la formulación de las normas jurídicas. La objeción presidencial opera como un control inter-orgánico en el proceso de creación normativa, pues para su funcionamiento concurren detentadores que deben coordinarse para la gestión estatal.²⁶⁹

Cuando el Poder ejecutivo es colegiado resulta necesario la participación de varios actores en su seno para ejercer determinadas competencias. Bajo esta modalidad, el desarrollo de funciones constitucionales tales como la emisión de decretos, la promulgación de las normas o el veto de los proyectos de ley. Dependen de una serie de relaciones internas de contención, que permiten el ejercicio del Poder público mediante el consenso de voluntades entre los detentadores del mismo órgano, otorgando validez al acto. Este mecanismo denominado control *intraórgano*²⁷⁰ es reconocible en estados como Costa Rica,

²⁶⁷ Rogelio A. Aviña, *El control preventivo de inconstitucionalidad en México*. (México: Universidad Panamericana, Facultad de Derecho Tesis de Posgrado, 2012.), 67

²⁶⁸ Cuadro de elaboración propia

²⁶⁹ Lowenstein, 232

²⁷⁰ *Ibid.*, 233

Uruguay, Venezuela y Guatemala, donde los textos constitucionales establecen la relación coordinada entre la Presidencia de la República y otro órgano para la interposición efectiva del veto.

En el modelo colegiado el veto se caracteriza por presentar una dinámica de equilibrio en favor del Congreso, el procedimiento para observar las futuras normas constituye un control interórgano entre el Poder legislativo y ejecutivo, que a su vez en el ámbito interno del órgano ejecutivo se encuentra limitado en su impulso procesal. Pues para objetar las iniciativas parlamentarias el “interés político” debe superar el control intraórgano que consiste precisamente en el nexo de bilateralidad requerido entre la Presidencia, el ministerio o el Consejo de ministros para llevar a cabo el acto. Por ejemplo, en la Carta magna costarricense así como en la uruguaya es indispensable el refrendo ministerial para vetar las leyes²⁷¹, mientras en Venezuela y Guatemala la participación del Consejo de Ministros con su pronunciamiento o aprobación es un requisito para objetar los decretos legislativos.²⁷²

En la Constitución de la nación Argentina, del Paraguay, México, República Dominicana y Honduras las observaciones al decreto legislativo corresponden exclusivamente al órgano Ejecutivo, sin embargo, la competencia recae finalmente en el mandatario, pues las normas fundamentales delegan el ejercicio del supremo poder en un solo sujeto denominado “presidente o presidenta”, quien es su detentador.²⁷³ La excepción en esta dinámica es patente en el caso panameño, pues la rama ejecutiva es colegida, integrándose por el mandatario y sus ministros de Estado, pero la potestad del veto fue otorgada como una función exclusiva del mandatario por mandato constitucional en el apartado de las funciones presidenciales.²⁷⁴

²⁷¹ El requerimiento de refrendo ministerial se encuentra en los numerales: 125, 130, 140 inciso 5) de la Constitución Política de Costa Rica; y 137, 149 así como 168 inciso 6) de la Constitución Política del Uruguay.

²⁷² El criterio vinculante del Consejo de Ministros para la objeción de proyectos de ley se encuentra en los artículos 214 párrafo primero de la Constitución Política de Venezuela; y 178 de la Constitución Política de Guatemala.

²⁷³ Algunas modalidades del sistema presidencialista concentran las funciones del poder ejecutivo en un único detentador, tal como ocurre con la competencia del veto que en algunos países es ejercido por el órgano ejecutivo, pero finalmente recae en la persona mandataria. Ver los artículos: 80, 87 de la Constitución Política de Argentina; 204, 226 de la Constitución Política del Paraguay; 72 inciso b), 80 de la Constitución Política de México; 101, 122 del Constitución Política de República Dominicana; y 216, 235 así como 245 inciso 33) de constitución hondureña.

²⁷⁴ Artículos 169, 175 y 183 inciso 6) de la Constitución Política de Panamá

Los sistemas jurídicos de Nicaragua, Perú, Bolivia, Chile, Ecuador y El Salvador prescriben la competencia para objetar proyectos de ley, como una función presidencial explícita en las normas instrumentales que regulan el propio mecanismo del veto, por lo que resulta innecesario dilucidar si el órgano ejecutivo es colegiado o unipersonal, siendo una competencia discrecional del mandatario.²⁷⁵ Cuando el veto se ejerce como una potestad unilateral de la Presidencia, disminuye el equilibrio del poder en favor del órgano ejecutivo, pues al no existir una división intraorgánica a lo interno de su estructura institucional que actúe como barrera de “negociación y consenso” frente al interés político del mandatario, se posibilita la concentración del poder en el detentador, ampliando su influencia en la dinámica de la sociedad gobernada. En estos estados solo es reconocible el control interorgánico. Es decir, la presidencia goza de mayor libertad para ejercer la competencia de objetar leyes.

Cuadro 4: Competencia de interposición: Legitimación Procesal, participación presidencial y refrendo

Países	Legitimación Procesal	Participación Presidencial	Refrendo para el trámite.
Constitución de Nicaragua	Presidencia	Sí	No
Constitución de Perú	Presidencia	Sí	No
Constitución de Bolivia	Presidencia	Sí	No
Constitución de Chile	Presidencia	Sí	No
Constitución de Ecuador	Presidencia	Sí	No
Constitución de El Salvador	Presidencia	Sí	No
Constitución de Paraguay	Poder Ejecutivo	Sí	No
Constitución de Argentina	Poder Ejecutivo	Sí	No
Constitución de México	Poder Ejecutivo	Sí	No
Constitución Dominicana	Poder Ejecutivo	Sí	No
Constitución de Honduras	Poder Ejecutivo	Sí	No
Constitución de Panamá	Poder Ejecutivo	Sí	No
Constitución de Costa Rica	Poder Ejecutivo	Sí	Titular de Ministerio
Constitución de Uruguay	Poder Ejecutivo	Sí	Titular de Ministerio
Constitución de Venezuela	Poder Ejecutivo	Sí	Consejo de Ministros
Constitución de Guatemala	Poder Ejecutivo	Sí	Consejo de Ministros
Constitución de Colombia	Gobierno	Sí	No

²⁷⁵ Ver competencia presidencial en los artículos: 142 de la Constitución Política de Nicaragua; 108 de la Constitución Política del Perú; 163 inciso 10) de la Constitución Política de Bolivia; 73 de la Constitución Política de Chile; y 137 de la Constitución Política de El Salvador.

2.-De la promulgación del proyecto de ley

El levantamiento de las objeciones presidenciales en sede legislativa por medio de una votación calificada de las diputaciones es una competencia que encuentra su *justificación política* en la posición privilegiada, que socialmente se la ha otorgado –en las democracias indirectas- al “acuerdo mayoritario” de la cámara parlamentaria para resolver divergencias entre los congresistas y el gobierno.²⁷⁶ Algunos Estados han otorgado aún mayor preponderancia al Congreso delegando la posibilidad de promulgación como un control frente a los abusos de poder del mandatario. Por regla de principio, el Poder ejecutivo en la región promulga las normas aprobadas en un plazo constitucionalmente establecido, no obstante, las cartas fundamentales prevén “mecanismo de seguridad institucional” frente a la presidencia que niega de forma abusiva la promulgación de la ley. Trasladando la competencia presidencial al órgano legislativo para velar por el cumplimiento de las reglas instrumentales para la perfección de las leyes.

De la promulgación final y definitiva. Con el proceso de perfección de las normas se puede identificar en los textos fundamentales la competencia *de promulgación final* que corresponde al Poder ejecutivo de forma ordinaria para acabar el procedimiento legislativo y la competencia de *promulgación definitiva* que otorgan algunas cartas magnas a los presidentes de los parlamentos, como solución alternativa frente a la suspensión irregular de los proyectos de ley por el órgano ejecutivo. Por ejemplo, las Constituciones Políticas de Bolivia, México, Nicaragua, Perú, República Dominicana, Guatemala, Paraguay, Panamá, Venezuela, El Salvador y Colombia autorizan al congreso -vía procedimiento legislativo- perfeccionar las leyes en forma definitiva. Cuando el órgano ejecutivo se resiste a cumplir con su función dentro de los plazos ordenados.²⁷⁷ Incluso, el texto fundamental nicaragüense,

²⁷⁶ Huerta señala que, en la democracia indirecta, se concibe que los titulares de los órganos constitucionales ejercen las funciones correspondientes al cargo para el cual fueron electos y por lo tanto, representan la voluntad popular. Reproduciendo una ficción de representación que legitima al Poder legislativo en virtud de la soberanía popular y pretende satisfacer la imposibilidad de la participación directa de la ciudadanía en la toma de decisiones. Ver: Carla Huerta, “Sobre la democracia en el poder legislativo” *Isonomía: Revista de Teoría y Filosofía del Derecho* 4 (1996), 166-167 (pags: 165-171)

²⁷⁷ La competencia legislativa de promulgación definitiva se indica en los numerales: 168 de la Constitución Política de Colombia; 163 inciso 12) de la Constitución Política de Bolivia; 72 inciso b) de la Constitución Política de México; 141 párrafo 8º de la Constitución Política de Nicaragua; 108 párrafo 1º de la Constitución

peruano, boliviano y ecuatoriano establece la competencia de promulgación directa del proyecto de ley al poder legislativo, por haber mediado en el congreso la superación de un veto interpuesto sobre texto en cuestión.²⁷⁸

De la Promulgación final y el veto de bolsillo. En el diseño institucional, Escamilla y Sánchez han identificado naciones de la región, cuya constitución no obliga al ejecutivo a promulgar o regresar en un plazo determinado el proyecto de ley aprobado por el legislativo, permitiendo en la práctica a la presidencia congelar la iniciativa. Esta modalidad denominada “veto de bolsillo”, es señalada por estos autores en Argentina, Chile, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Honduras, Paraguay y Colombia.²⁷⁹ El derecho comparado de estos sistemas jurídicos -a diferencia del estudio de ciencias políticas- constata que la norma fundamental sí regula el término con que cuenta el Poder ejecutivo para perfeccionar las leyes, sin embargo. los efectos del acaecimiento de este no son claros. En Argentina, Chile así como en Honduras con el fin del plazo solo se reputa como aprobada la iniciativa, mientras en Costa Rica únicamente se indica que el mandatario no puede dejar de ejercer su competencia cuando esta llegó a término.²⁸⁰ Además la constitución argentina, chilena, costarricense, así como la hondureña no definen plazo para la promulgación del decreto legislativo, luego de la aceptación de las observaciones del mandatario o la superación del veto mediante la votación calificada del congreso.²⁸¹

La omisión en la regulación constitucional de los efectos asociados al acaecimiento del plazo para el perfeccionamiento de la ley, desequilibra el poder a favor del órgano ejecutivo cuando solo el mandatario goza de esta facultad. Por ejemplo: Argentina, Costa

Política del Perú; 101 de la Constitución Política de la República Dominicana; 178 párrafo 2º de la Constitución Política de Guatemala; 213 de la Constitución Política del Paraguay; 172 de la Constitución Política de Panamá; 139 de la Constitución Política de El Salvador; y 216 de la Constitución Política de Venezuela.

²⁷⁸ Ver la competencia legislativa de promulgación luego de la interposición del veto en los artículos: 143 de la Constitución Política de Nicaragua; 108 párrafo 3º de la Constitución Política del Perú; 163 inciso 11) de la Constitución Política de Bolivia; y 138 de la Constitución Política de Ecuador.

²⁷⁹ Escamilla y Sánchez., p. 113 y 115

²⁸⁰ Los efectos del vencimiento del plazo se observan en los numerales: 80 de la Constitución política de Argentina; 73 de la Constitución política de Chile; 216 de la Constitución política de Honduras; y 126 de la Constitución política de Costa Rica.

²⁸¹ La omisión del plazo se aprecia en los artículos: 81, 83 de la Constitución política de Argentina; 73 párrafo 4º de la Constitución política de Chile; 216 párrafo 3º de la Constitución política de Honduras; 126 de la Constitución política de Costa Rica; y 145 de la Constitución política del Uruguay.

Rica, Uruguay, Honduras, así como Chile no presentan un detentador alterno al Poder ejecutivo que haga publicar las leyes frente a la resistencia del mandatario para llevar a cabo dicha función. Siendo la promulgación una función exclusiva, así como obligatoria para la presidencia, es decir, es un mandato constitucional discrecional.²⁸² Diferente es cuando existe el mecanismo institucional de la promulgación definitiva, pues si bien Escamilla y Sánchez han señalado el defecto del veto de bolsillo en Ecuador, El Salvador, Paraguay o Colombia, la estructura institucional de estos países permiten al Parlamento corregir las omisiones del mandatario con respecto a la promulgación, es decir, el parlamento puede dejar sin efecto el “veto de bolsillo” promulgando la ley en cuestión.

La regulación del veto de bolsillo en México. El estudio del “veto de bolsillo” en el procedimiento mexicano es ilustrativo. La Constitución política no establecía expresamente un mecanismo de promulgación diferido, frente a la inacción del mandatario al proceder la sanción de la ley. Permitiendo al ejecutivo postergar libremente la publicación de las normas; Esta paralización en el perfeccionamiento de las leyes abrió el debate en el órgano legislativo culminando con el reconocimiento de la facultad definitiva de promulgación del Congreso de la Unión vía reforma constitucional.²⁸³

El *veto de bolsillo*, de acuerdo con la Comisión de Puntos Constitucionales, provoca una infracción al principio de legalidad constitucional en la cual el mandatario impide la validez y vigencia de las normas, mediante el incumplimiento de sus atribuciones para promulgar, así como publicar las leyes. De modo que resulta necesaria la promulgación por parte del órgano legislativo a fin de corregir el ejercicio del *veto de bolsillo*, preservar la fuerza normativa constitucional así como brindar seguridad y certidumbre a las decisiones de las personas congresistas como expresión de la soberanía popular de acuerdo con el 41 constitucional.²⁸⁴ En este apartado la modificación del inciso b) del numeral 72 de la Constitución Política de México, de acuerdo con su exposición de motivos, viene dada con

²⁸² Ver promulgación en los artículos: 81, 83 de la Constitución política de Argentina; 72 inciso e) de la Constitución política de México; 127 de la Constitución política de Costa Rica; 144, 145 de la Constitución política del Uruguay; 73, 75 de la Constitución de Chile; y 216 de la Constitución política de Honduras.

²⁸³ Sun, “Reforma al artículo 72 favorece la democracia” *Informador.MX*, 29 de mayo de 2011, <https://www.informador.mx/Mexico/Reforma-al-Articulo-72-favorece-la-democracia-20110529-0148.html>

²⁸⁴ Comisión de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. Dictamen (Art.72-E Const.) del nueve de diciembre de dos mil diez

el fin de prevenir que el principio de división de poderes se torne ineficaz, por actos suspensorio del mandatario que irrumpen la lógica democrática del proceso legislativo.²⁸⁵

El veto de bolsillo y el equilibrio de poderes. La competencia irrestricta del mandatario que le faculte a postergar libre e indefinidamente la publicación de las normas emanadas del congreso, resulta incompatible o disruptivo el “ideal liberal” de un diseño constitucional motivado axiológicamente para mantener un equilibrio del poder basado en la separación de funciones y el principio de interdependencia, pues permitiría el abuso del órgano ejecutivo sobre el legislativo.²⁸⁶ Haciendo necesaria la intervención del contralor de constitucionalidad para que resuelva con base en el contenido ideológico del sistema jurídico supralegal que se encuentre bajo examen. En el ordenamiento estadounidense ocurre una actividad también denominada “*pocket veto o veto de bolsillo*”, sin embargo, la suspensión indefinida del proyecto de ley está condicionada por el periodo de sesiones del Poder legislativo. En este sistema normativo, la iniciativa se promulga automáticamente con el vencimiento del plazo de los diez días, sin embargo, si el presidente no sanciona el proyecto, ni tampoco lo devuelve al Congreso, y este suspende sus operaciones dentro del plazo de los 10 días, el decreto parlamentario decae en una condición que le impide su perfección, por lo cual queda sin promulgar de forma permanente.²⁸⁷

El *veto de bolsillo* provocado por el receso o la suspensión de las sesiones del congreso ha sido evitado en algunos textos fundamentales de la región. Las constituciones de México y Bolivia han establecido comisiones permanentes que operan durante la inactividad de las cámaras, permitiendo al mandatario presentar sus observaciones ante esas instancias en los términos ordenados.²⁸⁸ Mientras en las normas originarias de Guatemala así como de Honduras se establece una ampliación de las sesiones del Poder legislativo de ocho y diez días previo aviso de pronta objeción la presidencia contra el proyecto de ley en los

²⁸⁵ Suprema Corte de Justicia de la Nación. México Versión taquigráfica de la sesión pública ordinaria N° 8/2010 del jueves 22 de marzo de 2012. p. 3-4

²⁸⁶ Ver el apartado *c) Fundamento político del veto en el sistema estadounidense de pesos y contrapesos: J. Madison y Hamilton*, de la sección segunda del capítulo primero del presente trabajo, p 13 .

²⁸⁷ Sala Plena de la Corte Constitucional, Bogotá. Res. C-452/06 del siete de junio de dos mil seis.

²⁸⁸ Ver la competencia de la Comisión de Asamblea o Permanente en los artículos 154, 163 de la Constitución política de Bolivia; y 72 inciso b) de la Constitución política de México.

plazos determinados.²⁸⁹ Particularmente la Carta magna hondureña y la dominicana establecen aumentar la duración de la actividad parlamentaria junto con la posibilidad para el Poder ejecutivo de interponer el veto en los primeros ocho días de sesiones en el caso de Honduras o continuar con el plazo para ejercer la competencia como en el Estado de República Dominicana, donde este se suspende por la inactividad del congreso.²⁹⁰ Por último, la constitución colombiana obliga a la publicación de los decretos legislativos que no fueron devueltos mientras las cámaras estaban trabajando y que aún se encuentran en plazo para objetar.²⁹¹

Cuadro 5: Competencia de promulgación: Ordinaria y definitiva²⁹²

Países	Competencia de Promulgación	Promulgación Definitiva
Constitución de Bolivia	Presidencia	Poder Legislativo
Constitución de Nicaragua	Presidencia	Poder Legislativo
Constitución de Perú	Presidencia	Poder Legislativo
Constitución de Ecuador	Presidencia	No específica
Constitución Dominicana	Poder Ejecutivo	Poder Legislativo
Constitución de Guatemala	Poder Ejecutivo	Poder Legislativo
Constitución de Paraguay	Poder Ejecutivo	Poder Legislativo
Constitución de Argentina	Poder Ejecutivo	Poder Ejecutivo
Constitución de Uruguay	Poder Ejecutivo	Poder Ejecutivo
Constitución de México	Poder Ejecutivo	Poder Legislativo
Constitución de Honduras	Poder Ejecutivo	Poder Ejecutivo
Constitución de Panamá	Poder Ejecutivo	Poder Legislativo
Constitución de Costa Rica	Poder Ejecutivo	Poder Ejecutivo
Constitución de Venezuela	Presidencia	Poder Legislativo
Constitución de El Salvador	Presidencia	Poder Legislativo
Constitución de Chile	Presidencia	Presidencia
Constitución de Colombia	Gobierno	Poder Legislativo

²⁸⁹ La ampliación de las sesiones del congreso se regula en los artículos 178 de la Constitución política de Guatemala; y 217 de la Constitución política de Honduras.

²⁹⁰ Observar numerales 217 de la Constitución política de Honduras y 106 de la Constitución política de República Dominicana.

²⁹¹ Ver artículo 166 párrafo 3° de la Constitución política de Colombia.

²⁹² Cuadro de Elaboración Propia.

3.-De la votación para la superación del veto presidencial

Entre los poderes legislativos de la región, se identifica dos modalidades de parlamento. La asamblea unicameral predominante en los países de Guatemala, Honduras, Ecuador, El Salvador, Panamá, Costa Rica, Nicaragua, Perú y Venezuela²⁹³ está conformada por una cámara de diputados que constituye un órgano colegiado simple, pues la competencia se despliega sin mediar los efectos de alguna otra estructura homóloga e interna dirigida a la revisión del contenido de los proyectos de ley para validar los actos parlamentarios.²⁹⁴ Los congresos bicamerales, por su parte, establecen un órgano legislativo complejo, pues articulan una doble representación posibilitando –de acuerdo con la lógica de la democracia representativa- una mayor participación de los sectores ciudadanos en la formación de las leyes, así como la verificación doble de las iniciativas en un proceso de deliberación política en una dinámica del control intraorganico entre dos plenarios, que deben coordinarse en su decisión para otorgar validez al acto legislativo.²⁹⁵

La configuración de los sistemas bicamerales presenta instancias integradas por criterios distintos, previamente designados por el legislador constituyente. Por ejemplo, el modelo federal sitúa la representación popular en la Cámara Baja, mientras que el otro plenario se constituye de acuerdo con las razones de territorialidad de acuerdo con una base de igualdad en la división cartográfica de los Estados de la nación.²⁹⁶ Las constituciones de Chile, Argentina, México, Uruguay, República Dominicana, Colombia, Bolivia y Paraguay estructuran parlamentos bicamerales, cuya composición corresponden a lo fijado por el ordenamiento jurídico en cada caso existiendo varios modelos, acordes al contexto social de las repúblicas.²⁹⁷

²⁹³ Países con poderes legislativos unicamerales en la base de datos de Legislatina. “Modelo de Estado, tipo de sistema legislativo y nombre que recibe el Poder Legislativo en los distintos países” Legislatina, Observatorio del poder legislativo en América Latina, disponible el 5 de Julio de 2018 en http://americano.usal.es/oir/legislatina/tipo_sistema.htm

²⁹⁴ Bidart, *Tomo I: El Derecho Constitucional del Poder*, 228-229

²⁹⁵ Diego Reynoso, “La diversidad institucional del bicameralismo en América Latina”, *Perfiles Latinoamericanos* 35(2010): 107

²⁹⁶ *Ibid.*, 111-112

²⁹⁷ Francisco Sánchez, “Cámaras diferentes, partidos iguales: Los partidos políticos en los bicameralismos de Iberoamérica”, *América Latina Hoy* 38(2004): 80

En el modelo unicameral la superación del veto ocurre con una votación del cuerpo colegiado en una sola instancia. Las constituciones de Ecuador, Panamá y Costa Rica permiten levantar las objeciones presidenciales con dos terceras partes del total de sus miembros²⁹⁸, mientras la Carta magna hondureña así como la guatemalteca indican la misma proporción pero no aclaran si corresponden a la totalidad del plenario.²⁹⁹ El texto fundamental bolivariano establece la mayoría absoluta de los presentes en la sesión.³⁰⁰ Un requisito de votación diferente es patente en Nicaragua y Perú, donde la proporción para vencer el veto corresponde a la mitad más uno de los integrantes del órgano legislativo.³⁰¹

Para rechazar las observaciones del Poder ejecutivo en los congresos bicamerales, es necesaria la participación de ambas instancias del congreso. La cámara de origen debe coordinarse con la revisora para levantar el veto mediante votaciones internas, cuya mayoría requerida puede ser la misma para las dos cámaras o diferenciada para cada plenario. En Argentina, Paraguay, Chile, México, así como en la República Dominicana, los señalamientos del Poder ejecutivo pueden ser superados con la votación de las dos terceras partes de los integrantes en cada una de las cámaras tanto de origen como revisora³⁰², mientras en Colombia la mayoría establecida es de la mitad más uno de los miembros de cada instancia.³⁰³ El proceso parlamentario en Bolivia y Uruguay difiere al promedio de la región. Pues estos en Estados se convoca a una Asamblea Plena o General, que reúne a ambas cámaras del Poder legislativo para conocer la objeción presidencial. La constitución boliviana prescribe la mayoría absoluta de los presentes y la uruguaya de tres quintas partes

²⁹⁸ La mayoría requerida se señala en los numerales: 138 párrafo 3° de la Constitución política de Ecuador; 170 párrafo 2° de la Constitución política de Panamá; y 127 de la Constitución política de Costa Rica.

²⁹⁹ La votación se indica en los artículos: 216 párrafo 3° de la Constitución política de Honduras; y 179 de la Constitución política de Guatemala.

³⁰⁰ Ver artículo 214 párrafo 2° de la Constitución política de Venezuela.

³⁰¹ Observar mayoría simple regulada en los numerales 143 de la Constitución política de Nicaragua y 108 párrafo 3° de la Constitución política del Perú.

³⁰² La mayoría calificada se indica en los artículos: 83 de la Constitución política de Argentina; 208, 209 de la Constitución política de Paraguay; 73 párrafo 4° de la Constitución política de Chile; 72 inciso c) de la Constitución política de México; y 102 de la Constitución política de la República Dominicana.

³⁰³ Ver numeral 167 párrafo 2° de la Constitución política de Colombia.

de los miembros presentes de cada cámara, para superar el veto interpuesto por el Poder ejecutivo.³⁰⁴

Cuadro 6: Mayoría requerida en las Asambleas Legislativas unicamerales para superar el veto.³⁰⁵

Países con Poder Legislativo Unicameral	Votación requerida para superar el veto.
Constitución de Guatemala	Dos terceras partes del total de sus miembros
Constitución de Honduras	Dos terceras partes de votos
Constitución de Ecuador	Dos terceras partes de sus miembros
Constitución de El Salvador	Dos terceras partes de los votos
Constitución de Panamá	Dos terceras partes de sus miembros
Constitución de Costa Rica	Dos terceras partes de sus miembros
Constitución de Nicaragua	Mitad más uno de los miembros
Constitución de Perú	Mitad más uno de los miembros
Constitución de Venezuela	Mayoría Absoluta de los presentes

Cuadro 7: Mayoría requerida en las Asambleas Legislativas bicamerales para superar el veto.³⁰⁶

Países con Poder Legislativo Bicameral	Votación requerida para superar el veto.
Constitución de Chile	Dos terceras partes de los miembros presentes
Constitución de Argentina	Dos terceras partes de los votos
Constitución de México	Dos terceras partes del total de votos
Constitución de República Dominicana	Dos terceras partes de los miembros presentes
Constitución de Colombia	Mitad más uno de los miembros
Constitución de Bolivia	Mayoría Absoluta de los presentes
Constitución de Paraguay	Mayoría Absoluta

c) El veto total y parcial comparado.

El veto parcial así como el total corresponden a dos modalidades que comúnmente se diferencian por sus características formales, la objeción total es un rechazo por parte del Poder ejecutivo de todo el proyecto de ley, mientras en las observaciones parciales al presidente sugiere textos alternativos al congreso, es decir, existe un estudio puntual de los artículos del Decreto legislativo, cuyas conclusiones políticas van direccionadas a plantear reformas a la iniciativa.³⁰⁷ La constitución de la República de Nicaragua resulta ilustrativa

³⁰⁴ La convocatoria para la Asamblea General se dilucida en los artículos 140 de la Constitución Política de Uruguay y 163 inciso 11) de la Constitución política de Bolivia.

³⁰⁵ Cuadro de Elaboración propia

³⁰⁶ Cuadro de Elaboración propia

³⁰⁷ Humberto Nogueira, “El Presidencialismo en la práctica política”, *Nueva Sociedad* 77(1985): 93

de esta modalidad parcial en cuanto ordena “*Cuando el veto sea parcial, éste deberá contener expresión de motivos de cada uno de los artículos vetados. La Comisión correspondiente deberá dictaminar sobre cada uno de los artículos vetados.*”³⁰⁸

Las cartas fundamentales de Colombia, México, Perú, Venezuela, Uruguay, así como la costarricense plasman en su redacción el veto parcial y el total de forma conjunta con la finalidad de ordenar su tramitación mediante un procedimiento común, es decir, ambas modalidades tienen los mismos mecanismos para interponerse, tramitarse, superarse así como los efectos que provocan en los decretos legislativos.³⁰⁹ Mientras el estado de Nicaragua plantea la diferencia entre los tipos para ordenar asuntos relativos a la forma de redacción y revisión del decreto legislativo objetado parcialmente.³¹⁰

En Guatemala, el veto parcial se prohíbe vía texto fundamental³¹¹, los estados de Panamá, Ecuador, Paraguay y Argentina establecen procedimientos diferentes cuando el veto es parcial. La Carta magna panameña establece un procedimiento diferenciado de acuerdo con el tipo de objeción, si esta es total se conocerá en la etapa para tercer debate y si es solo en parte se conocerá en el segundo debate. Por su parte, en Ecuador la objeción total suspende el Proceso legislativo, autorizando al congreso conocer el asunto un año luego de interpuesto el veto, mientras las observaciones parciales deben ser valoradas en el parlamento durante los treinta días siguientes.³¹² Las constituciones de Paraguay y Argentina establecen un procedimiento de promulgación parcial. El parlamento paraguayo puede rechazar parcialmente las observaciones del Poder ejecutivo, promulgándose solo una parte de los señalamientos.³¹³ Particularmente en la Carta magna argentina se establecen criterios con los cuales el presidente podrá promulgar una parte del proyecto de ley y devolver otra para su estudio en el congreso, tal como lo expone la norma: *Sin embargo, las partes no observadas solamente podrán ser promulgadas si tienen*

³⁰⁸ Ver artículo 143 párrafo 3º de la Constitución política de Nicaragua.

³⁰⁹ El veto total y parcial se presenta con procedimiento conjunto en los numerales: 167 párrafo 1º de la Constitución política de Colombia; 172 inciso c) de la Constitución política de México; 108 párrafo 2º de la Constitución política del Perú; 214 párrafo 1º de la Constitución política de Venezuela; 138 de la Constitución política de Uruguay; y 126 de la Constitución política de Costa Rica.

³¹⁰ Ver artículo 143 párrafo 3º de la Constitución política de Nicaragua

³¹¹ Ver prohibición en el numeral 178 párrafo 1º de la Constitución política de Guatemala

³¹² Los procedimientos diferenciados vienen establecidos en los artículos 170 de la Constitución política de Panamá y 138 párrafos: 1º, 2º de la Constitución política del Ecuador.

³¹³ Numerales 208 párrafo 3º y 209 de la Constitución política de Paraguay.

*autonomía normativa y su aprobación parcial no altera el espíritu ni la unidad del proyecto sancionado por el Congreso.*³¹⁴

Cuadro 8: Planteamiento procedimental del veto parcial y total en la región³¹⁵

Constituciones	
Constitución de Guatemala	Prohibición del veto parcial
Constitución de Paraguay	Descripción del veto parcial y total
Constitución de Colombia	Establece un procedimiento común para ambos tipos de veto
Constitución de México	Establece un procedimiento común para ambos tipos de veto
Constitución de Perú	Establece un procedimiento común para ambos tipos de veto
Constitución de Venezuela	Establece un procedimiento común para ambos tipos de veto
Constitución de Uruguay	Establece un procedimiento común para ambos tipos de veto
Constitución de Costa Rica	Establece un procedimiento común para ambos tipos de veto
Constitución de Nicaragua	Establece procedimientos diferentes de acuerdo con el tipo de veto.
Constitución de Panamá	Establece procedimientos diferentes de acuerdo con el tipo de veto.
Constitución de Colombia	Establece procedimientos diferentes de acuerdo con el tipo de veto.
Constitución de Argentina	Regula la promulgación parcial de una ley vetada.

Sección II: El veto constitucional comparado en Hispanoamérica

El proceso para las objeciones de inexecutableidad consiste en una serie de actuaciones que se dividen en una etapa política y otra judicial, dirigidas a dilucidar la regularidad de los decretos legislativos. Los Estados de El Salvador, Panamá, así como Colombia presentan procesos homólogos al costarricense para determinar la constitucionalidad de las iniciativas. En estos sistemas, la interposición del veto constitucional origina una discusión con respecto a la regularidad de los proyectos de ley en el ámbito político, donde la concurrencia del criterio técnico de ambos poderes ejecutivo y legislativo, –en virtud del consenso de las partes- permite dilucidar así como corregir las antinomias, sin intervención de los jueces. La intervención jurisdiccional –en este procedimiento- consiste en el último recurso institucional para resolver el asunto, cuando luego de agotada la discusión política derivada de la objeción,

³¹⁴ Ver artículo 80 de la Constitución política de Argentina

³¹⁵ Cuadro de elaboración propia

la divergencia de criterios entre la presidencia y los diputados son irreconciliables. Es por ello que en estos países, el Tribunal Constitucional, participa con la solución definitiva obligatoria en una segunda fase judicial.³¹⁶

Honduras y Ecuador presentan un procedimiento de veto constitucional delimitado exclusivamente por el criterio del Tribunal Constitucional en un solo acto. La discusión con respecto a la regularidad de los proyectos de ley en el ámbito político no depende de la concurrencia del criterio técnico de los Poderes ejecutivo y legislativo, sino que es zanjada por el órgano contralor de constitucionalidad desde el principio, con su criterio vinculante. En Honduras así como Ecuador, las objeciones presidenciales por inexecutable obliga a los integrantes del congreso a solicitar la verificación de la regularidad del decreto legislativo al Tribunal Constitucional, por lo que toda discusión dirigida a cuestionar si existe o no la regularidad en la iniciativa decae en innecesaria, pues la solución definitiva viene dada por las personas juzgadoras de turno en el órgano jurisdiccional.³¹⁷

Esta modalidad prescinde de la etapa política-técnica de comprobación, otorgando relevancia directa al órgano de control constitucional. La Carta magna bolivariana contempla un mecanismo aún más tecnificado en este el presidente solicita el criterio del tribunal constitucional con anticipación y de acuerdo con lo resuelto por el órgano de control procede a interponer el veto.³¹⁸

a) *El veto constitucional de dos fases: El Salvador, Panamá, Colombia y Costa Rica*

El veto constitucional en El Salvador y Panamá operan de acuerdo con la dinámica de fases: política, así como judicial, en este sistema jurídico la frustración de la discusión política para dilucidar la constitucionalidad de la iniciativa objetada se manifiesta con el acto parlamentario de ratificación. En este el congreso –vía votación calificada- supera las

³¹⁶ Observar el veto constitucional en los artículos: 138 de la Constitución política de El Salvador; 171 de la Constitución política de Panamá; 167 de la Constitución política de Colombia; y 128 de la Constitución política de Costa Rica.

³¹⁷ Ver los numerales: 216 de la Constitución política de Honduras; y 139 de la Constitución política de Ecuador.

³¹⁸ Numeral 214 de la Constitución política de Venezuela.

observaciones interpuestas por el mandatario cerrando el asunto dentro del congreso y con ello cualquier vía institucional de solución política.³¹⁹

El agotamiento de la vía parlamentaria con la ratificación del proyecto de ley, así como el traslado del asunto por parte del mandatario a la Corte Suprema de Justicia o a la Sala Constitucional constituyen requisitos procesales para la apertura de la fase judicial en el Panamá y El Salvador. La Carta magna salvadoreña dicta a la Sala Constitucional actuar en función del proceso impulsado por el Ejecutivo en un término de tres días luego de ratificado el asunto, brindando audiencia a las partes para conocer los criterios técnicos de ambos poderes y en virtud del ejercicio del derecho dilucidar las antinomias en el plazo de quince días. De ser el proyecto de ley irregular, la fase judicial frustraría su proceso de formación. Por otro lado, la constitucionalidad del decreto legislativo obligaría a su promulgación.³²⁰ El texto fundamental panameño, por su parte, no presenta plazos para resolver por parte de la Corte Suprema de Justicia, ni regula el establecimiento de audiencias escritas, por lo que la norma obliga exclusivamente a decidir sobre la constitucionalidad de fondo o forma.

Los sistemas jurídicos de Colombia y Costa Rica establecen un procedimiento de objeción de proyectos de ley que divide las actuaciones de los detentadores en fases: política y judicial. Luego de la discusión política, las posiciones irreconciliables entre los criterios de ambos poderes ejecutivo y legislativo, finalizan la vía parlamentaria con el rechazo –vía votación calificada- del veto del mandatario. A diferencia del caso salvadoreño o panameño, el agotamiento de la vía parlamentaria en Colombia y Costa Rica es suficiente para la apertura de la fase judicial, pues corresponde al congreso y no al presidente trasladar de oficio el asunto al órgano judicial.³²¹

La norma fundamental colombiana establece que las Cámaras deberán pasar la iniciativa a la Corte Constitucional para que en el plazo de seis días decida con respecto a su

³¹⁹ El procedimiento del veto constitucional se puede encontrar en los artículos: 170 párrafo 2º, 171 de la Constitución de Panamá; y 137 párrafo 2º, 138 de la Constitución política de El Salvador

³²⁰ Enrique Anaya, “La Justicia Constitucional en El Salvador”, Archivos de la UNAM, disponible el 16 de julio de 2018 en <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2894/15.pdf>

³²¹ El procedimiento para el veto constitucional no requiere que el presidente presente el asunto ante el Tribunal Constitucional, sino que el proyecto es trasladado desde el parlamento a la corte de inmediato. Lo cual se visualiza en los artículos 167 párrafo 3º de la Constitución política de Colombia; y 128 de la Constitución política de Costa Rica.

exequibilidad. Sí el proyecto resulta inconstitucional se ordenará su archivo, en caso de ser parcialmente irregular, las personas juzgadoras lo comunicarán a la cámara de origen para que, a partir de la sentencia, así como del criterio del respectivo ministro, procedan a la reforma del decreto legislativo. Este procedimiento obliga a enviar de nuevo el proyecto de ley a la Corte Constitucional para que este lo valide con un fallo definitivo, existiendo, por lo tanto, en la etapa judicial, un doble control previo de las futuras leyes en caso de inexequibilidad parcial. Si en sentido contrario, el expediente cuestionado es armónico con la esfera normativa, este deberá promulgarse de inmediato.³²²

Por su parte, el ordenamiento jurídico costarricense ordena el traslado del proyecto cuestionado de la Asamblea Legislativa a la Sala Constitucional, la cual, en un plazo de treinta días deberá dilucidar la existencia de antinomias, en cuyo caso se desechará las disposiciones inconstitucionales y el asunto se enviará de nuevo a las personas diputadas para que este sea aprobado de nuevo en dos debates, o bien en caso de no ser irregular la iniciativa, esta no podrá dejarse de promulgar.³²³

b) El veto constitucional de fase judicial: Honduras, Ecuador y Venezuela

El procedimiento mono-facético del veto constitucional es determinado por el dictamen del Poder judicial. En este trámite, la competencia parlamentaria para enmendar los proyectos de ley se ejerce para corregir exclusivamente las antinomias previamente expuestas por el órgano jurisdiccional. Es por ello que Honduras, así como en Ecuador, el pronunciamiento del contralor constitucional es el requisito previo para resolver las observaciones del mandatario. La norma originaria de Ecuador ordena -como requisito esencial- la solicitud del dictamen de la Corte Constitucional en el plazo de treinta días para el trámite del veto constitucional. Pues si este pronunciamiento evidencia irregularidades parciales en el proyecto de ley, la normativa constitucional dirige la competencia de la Asamblea Nacional a reformar la iniciativa con el propósito de corregir las antinomias y en caso de inexequibilidad total el decreto legislativo queda archivado.³²⁴ Por su parte, la carta

³²² Numeral 167 párrafo 4º de la Constitución política de Colombia

³²³ Numeral 128 de la Constitución política de Costa Rica

³²⁴ Numeral 139 de la Constitución política de Ecuador

fundamental hondureña no permite la deliberación sobre el proyecto de ley sí la cámara no ha conocido la opinión de la Corte Suprema de Justicia.³²⁵

La presidencia en Venezuela es el órgano facultad constitucionalmente, para solicitar el criterio al Tribunal Supremo de Justicia y proceder a vetar las leyes de conformidad con el texto del pronunciamiento del órgano jurisdiccional, en este contexto, el pronunciamiento se realiza en un periodo de quince días. Si el Tribunal estima constitucional las normas o no pueda dilucidar la regularidad del proyecto de ley, el Presidente o Presidenta de la República promulgará la ley dentro de los cinco días siguientes a la decisión del Tribunal o al vencimiento del plazo.³²⁶

³²⁵ Numeral 216 párrafo 4° de la Constitución política de Honduras

³²⁶ Numeral 214 párrafo 4° de la Constitución política de Venezuela

CONCLUSIONES

Una vez concluido el presente trabajo corresponde verificar si el veto constitucional es un control extrajudicial de regularidad “*esencial*” para el equilibrio de poderes, frente a la Sala Constitucional. Para dar respuesta a la interrogante es necesario concluir que para esta investigación, el equilibrio de poderes consiste en un diseño institucional bajo una lógica de distribución de funciones entre diferentes órganos que, a su vez, se encuentran limitados en el ejercicio de sus competencias públicas por una serie de garantías y controles jurídicos, con el fin de preservar una dinámica social que brinde una existencia digna al ser humano, particularmente frente al poder del Estado. Concretamente, de acuerdo con los resultados de esta investigación se hace referencia a un estado equilibrado, cuando existen limitaciones constitucionales impuestas a la actuación de sus autoridades, así como un efectivo control y reparación frente a la violación de estas limitaciones, por parte de órganos políticos o técnicos e imparciales diseñados para tal fin. Es decir, se presentan mecanismos institucionales que pueden desplazar el poder del Estado de acuerdo con los parámetros y restricciones positivados en la misma carta fundamental, para proteger a las personas frente a cualquier voluntad que le fuera contraria a sus principios democráticos o los derechos tutelados.

I.-La correlación entre el concepto de equilibrio y el fin equilibrador del veto que se desprende del pensamiento liberal así como los postulados del movimiento constitucional estadounidense, permiten delimitar el papel finalista del veto en el diseño constitucional del Estado costarricense actual para comprender el propósito último de su mecanismo de interposición y sus efectos jurídicos sobre los decretos legislativos. Tal argumento se deriva del orden secuencial de los textos constitucionales que delimitan el objeto de estudio hasta la actualidad, la base del veto encuentra su “origen cercano” en el texto fundamental de 1871, pues sus artículos 96, 97, 98 y 99 de esta carta, para incorporar este mecanismo en los numerales 125, 126 y 127 de la actual constitución de 1949, siendo el veto por razones de oportunidad y conveniencia un proceso “heredado” de la constitución anterior. Pero también reconocible en las cartas fundamentales de 1847, 1848, 1859 y 1869, e integrado por primera vez al ordenamiento jurídico costarricense con la reforma de la Constitución de la República Federal Centroamericana en 1835, cuyo marco originario en 1824 correspondió a una

adaptación del modelo liberal de división de poderes que proviene de la ilustración y se configura en la Constitución Política de los Estados Unidos de 1787.

Entonces, el fin filosófico del veto se concluye de su génesis histórica; El veto en el ideario político de la ilustración se concretó como un recurso procesal que limita la competencia legislativa, en un marco de separación del poder estatal entre varios detentadores independientes, para posibilitar la vigencia de derechos “naturales” tales como la propiedad privada, la vida, la libertad, la seguridad y la paz. El pensamiento montesquiano planteó la vigencia de un Estado Absolutista viciado por la fusión entre el Poder legislativo y ejecutivo, cuyos efectos eran nocivos para las libertades de los súbditos, siendo su contención únicamente viable mediante la división orgánica de estas competencias, así como la existencia de puntos control vía facultad de estatuir o impedir en un contexto de relaciones interdependientes entre los órganos del Estado. De lo que se deriva que en la filosofía liberal el mecanismo del veto dentro del modelo de división de poderes costarricense consiste en evitar que el órgano legislativo, al encontrarse sin límites en cuanto al ejercicio de estatuir, termine anulando al Poder ejecutivo y genere situaciones de abuso o concentración de poder.

El planteamiento procesal del objeto de estudio en el movimiento constitucionalista estadounidense, es ilustrativo para comprender “la competencia instrumental del veto” en el estado liberal. La objeción presidencial, dentro del reparto de garantías, controles y limitaciones fundamentales para el equilibrio entre poderes es un control, delimitado por el ordenamiento jurídico para “*garantizar instrumentalmente*” la división orgánica entre las funciones ejecutivas y legislativas, vía participación parcial de la presidencia en las competencias del congreso, siendo “*parte*” activa en el juego de la formación de las normas. De modo que el pensamiento liberal, así como los postulados del movimiento constitucional estadounidense desprende un fin ideal del veto en la teoría clásica de la división de poderes, que aún se encuentra patente en la teoría del estado costarricense, que corresponde a la defensa política de la separación del poder, generando el equilibrio del Estado en relación con la división orgánica entre el Poder ejecutivo, así como legislativo en el sistema presidencialista.

II.-El veto constitucional, por otra parte, es un control preventivo de carácter discrecional establecido en el artículo 128 de la Constitución Política de Costa Rica, para

resguardar la vigencia del texto fundamental frente a los decretos del Poder legislativo. Este mecanismo plantea un procedimiento de objeción presidencial, cuya finalidad es distinta a la establecida en la teoría clásica de la división de poderes, pues en esta modalidad la presidencia no controla únicamente la efectiva separación de las funciones ejecutivas y legislativas en el juego democrático, sino que también garantiza la correspondencia entre el contenido de las futuras normas con base al texto fundamental, en síntesis: *defiende la Supremacía Constitucional frente al parlamento*.

La lógica procesal del veto constitucional está básicamente ligada a las formas de la objeción clásica, sin embargo, existen divergencias verificadas por este trabajo, que permiten establecer el rol del veto como un control extrajudicial y político de constitucionalidad en el procedimiento de la formación de las leyes. En el sistema jurídico costarricense, el veto constitucional es un acto que opera a partir de los numerales 125 y 126 de la Carta Magna, interponiéndose en principio mediante conductas homólogas a las requeridas para la tramitación del veto por oportunidad o conveniencia. Pero en virtud de la finalidad técnica del acto, la objeción se direcciona -vía canon constitucional 128- a controlar la fundamentación jurídico-constitucional de los decretos legislativos, previo a su promulgación como Ley de la república. En consecuencia, con la aplicación del objeto de estudio, el Poder ejecutivo funge como un contralor político de la regularidad jurídica de los decretos legislativos, por lo que debe examinar la correspondencia entre los parámetros constitucionales y los proyectos de ley antes promulgar las normas, así como actuar –en caso de antinomia- frente al parlamento mediante un veto, cuya naturaleza corresponde un control previo.

El veto constitucional es un control previo, que consiste en un procedimiento autónomo de examen ex ante de la regularidad de los decretos legislativos, de modo que en este la verificación de las normas ha sido adelantada al momento inmediato anterior a su promulgación y su ejercicio no expulsa la norma del ordenamiento jurídico como ocurre con el control posterior, sino que no le permite su incorporación al derecho vigente. El Poder ejecutivo, al detectar la incompatibilidad de la iniciativa parlamentaria en relación con el texto constitucional, interpone en la cadena del procedimiento legislativo sus observaciones técnicas al Congreso, paralizando para ello el trámite al momento anterior de la sanción del

proyecto de ley. Con base en lo anterior es posible describir la naturaleza del veto como un control de matices políticos y jurisdiccionales en vista de los detentadores, así como jurídico partiendo del método y el objeto.

1.- La naturaleza jurídica del veto constitucional recae en los parámetros de verificación así como en el objeto a valoración. En este, el objeto de calificación es el decreto legislativo, cuyo examen se motiva en una serie de parámetros previamente establecidos en la Carta fundamental, así como en el derecho. Entonces el juicio de valoración sobre el objeto consiste en una verificación técnica de la iniciativa de ley, cuya base argumentativa se motiva en razones jurídicas y no en criterios de oportunidad para controlar a las personas congresistas dentro de un escenario político.

Finalmente, el nexo político y jurisdiccional del objeto de estudio deviene de los sujetos o detentadores del control. En la interposición del veto constitucional, existe la participación de dos órganos controlantes de carácter político, así como uno judicial. El órgano presidencial ejerce el impulso procesal en concurso con el detentador ministerial y la cámara parlamentaria debe articularse para verificar, en un momento procesal oportuno, la incongruencia planteada por el Poder ejecutivo entre el decreto legislativo y el texto fundamental. La intervención del sujeto jurisdiccional dista de ser una actuación mecánica, automática o irreflexiva, pues esta ocurre con el agotamiento de la discusión en sede parlamentaria, es decir, la falta de consenso entre los órganos políticos para dilucidar la regularidad de la iniciativa legislativa es la condición habilitante para la intervención del Tribunal Constitucional. De manera que el procedimiento del veto constitucional costarricense, de acuerdo con los sujetos que concurren se puede dividir en dos etapas: política y judicial, cuyo eje central o común denominador entre ambas es la técnica jurídica de verificación –juicio de derecho- así como el objeto en recaer la valoración.

La naturaleza del veto constitucional no permite clasificar este control como político o jurisdiccional de forma excluyente. El veto constitucional es interpuesto, fundamentado y evaluado por sujetos políticos mediante las reglas técnicas del derecho y a partir del diferendo entre estos actores interviene la Sala Constitucional. Por lo que el procedimiento, desde un ámbito global, no es jurisdiccional, pues en este la solución de la acción no corresponde a una aptitud reconocida exclusivamente a un juez o un tribunal para conocer y dictar sentencia

sobre el asunto en un contexto de contención, sino que la participación del juzgador es asociada a la indecisión política. De modo que el control, si bien es ejercido por sujetos políticos y judiciales, finalmente presenta como característica común el método para dilucidar la constitucionalidad o inconstitucionalidad del acto cuestionado, cuya motivación deviene del derecho, es decir, corresponde a lo jurídico. Por lo que se concluye que el veto constitucional es un control preventivo, cuya naturaleza es de carácter jurídico y autoriza mediante dos etapas, la calificación de la irregularidad de los decretos legislativos mediante el consenso político o la valoración del mismo objeto por parte de la jurisdicción constitucional frente a la indecisión política.

2.- Parte de la naturaleza del veto constitucional ha sido explicada en este trabajo mediante la división del procedimiento en una etapa política y judicial. Esta división doctrinaria permite, además, concluir con respecto a la dinámica extrajudicial de la objeción por inexecutable. La discusión al respecto data desde la redacción del texto fundamental, el debate constituyente sobre la participación de sujetos políticos o jurisdiccionales finalizó en una posición eclíptica con respecto a la participación de los jueces en el procedimiento legislativo, que se plasmó en la Constitución. La solución en 1949 consistió en crear una garantía constitucional preventiva que dependiera de la participación de los tres poderes – principalmente el legislativo y ejecutivo- cuya intervención del Poder judicial, únicamente se diera por falta de consenso en sede política, evitando así una intromisión directa de los jueces en la labor legislativa orquestada por la presidencia.

La posición política de la Asamblea Constituyente dividió el proceso del veto constitucional. Generando un control preventivo, así como extrajudicial de constitucionalidad en la etapa política, cuya operación solo es exitosa vía el consenso de los órganos ejecutivo y legislativo en relación con la irregularidad detectada. Con la interposición del veto, la presidencia provoca una paralización en la etapa de eficacia en el procedimiento legislativo, imposibilitando el perfeccionamiento de la norma por un plazo determinado, en el cual el proceso se retrotrae a una etapa constitutiva dirigida únicamente a la verificación del argumento jurídico del Poder ejecutivo en relación con la constitucionalidad de la futura norma por parte del parlamento. Y sí la cámara está de acuerdo se desecha las disposiciones objetadas.

El ejercicio del Poder ejecutivo se motiva en una operación silogística, que confronta en abstracto la futura disposición jurídica con el texto fundamental, permitiendo dilucidar su compatibilidad o contradicción con la Constitución; El resultado del método se limita a dos posibles conclusiones, que giran en torno a la constitucionalidad o inconstitucionalidad de la futura norma. Pues, con el consentimiento presidencial (sanción- promulgación) del decreto legislativo, el órgano controlante lo estima constitucional y *a contrario sensu* con la interposición del veto constitucional se desestima la regularidad de la propuesta normativa, enviándose al parlamento para lo conducente sin que esto conlleve la creación de derecho nuevo o soluciones intermedias.

El procedimiento del veto constitucional en su etapa política no anula la futura disposición legal, sino que suspende la etapa integradora de su eficacia retrotrayendo el proceso de formación de la ley hasta la fase constitutiva, donde el legislador evalúa las objeciones técnicas planteadas por el Poder ejecutivo para luego proceder a la aceptación – lo que conlleva a la modificación de la propuesta normativa- o su rechazo –que implica el traslado del asunto a la Sala Constitucional para su solución definitiva- . De lo anterior resulta correcto concluir que si la Cámara, luego de verificar el ejercicio intelectual del Poder ejecutivo, acoge su objeción e inicia la modificación de la propuesta normativa, genera un impedimento a la futura norma cuestionada para incorporarse al ordenamiento jurídico. Ocurriendo mediante el consenso de ambos órganos un control de constitucionalidad dirigido al Decreto legislativo.

Las características de esta etapa tales como que los efectos son producidos por actores políticos (sin intervención jurisdiccional) y la vía de análisis es la técnica jurídica, permiten identificar el control como extrajudicial en virtud del asentimiento del Poder ejecutivo y legislativo. Entonces las circunstancias que definen si el veto resulta ser un control constitucional del Poder ejecutivo o judicial parten de la “decisión política” de la cámara legislativa. Pues en el caso de que la Asamblea Legislativa apruebe las observaciones del ejecutivo, procederá a la modificación de la irregularidad señalada por el presidente y su ministro. Efectuándose de ese modo un exitoso control de constitucionalidad sin la intervención de la Sala Constitucional, operado desde instancias políticas bajo las “reglas técnicas” del derecho. En caso contrario, frente a la negativa del parlamento, objeto sujeto a

control del Poder ejecutivo, es a su vez controlado por el Poder judicial, quedando el asunto exclusivamente bajo la observación del contralor de la constitucionalidad, donde la argumentación jurídica del órgano ejecutivo funge como una asesoría.

3.- Finalmente se debe comprender que el rol del veto constitucional en el modelo de pesos y contrapesos, es garantizar la defensa de la *Supremacía Constitucional frente al parlamento*. En este marco, entendiendo el control de constitucionalidad como la competencia de remover o impedir la vigencia de aquella norma que obstaculice o pueda dificultar la vigencia de la ley fundamental. La defensa de la constitución que ejerce el Poder ejecutivo costarricense consiste, de forma exclusiva, en objetar las irregularidades de los proyectos de ley en un plazo de diez días a partir de la aprobación del Decreto legislativo y se encuentra condicionada a la decisión política de la asamblea y en última instancia por la Sala Constitucional.

En esta línea, el veto constitucional es un mecanismo del cúmulo de garantías, controles y limitaciones fundamentales para el equilibrio entre poderes que presenta la Constitución Política de 1949, en este marco permite al presidente –vía procedimiento legislativo- no solo la participación parcial en el trabajo parlamentario para defender la división orgánica entre las funciones ejecutivas y legislativas, sino también para contribuir con la preservación del orden constitucional, en síntesis, es una herramienta a disposición de la presidencia y su ministro que potencializa al Poder ejecutivo “otorgándole mayor peso frente al parlamento” para mantener el equilibrio estatal y las garantías esbozadas en la Constitución Política.

III.-Para concluir cuál es el papel del contralor de la regularidad en el proceso constitucional del veto, esta investigación realizó un trabajo de derecho comparado entre los países de Hispanoamérica que presenta un análisis de este procedimiento. En la región se logró identificar dos esquemas instrumentales de objeción por inexecutable que pueden describirse como: a) *El veto constitucional de dos fases* y b) *El veto constitucional de fase judicial*. Los Estados de El Salvador, Panamá, Colombia así como el costarricense presentan el **veto constitucional de dos fases**: los sistemas jurídicos plantean el desarrollo del proceso constitucional basado en dos etapas: política así como judicial, en estos el “diálogo político” entre el parlamento y la presidencia define cuál sede controlará la constitucionalidad del

proyecto observado, sí media consenso entre ambos sobre la irregularidad planteada, se removerá -en sede legislativa- la antinomia sin intervención del actor jurisdiccional y en caso contrario sí existe frustración en la discusión política para dilucidar la constitucionalidad de la iniciativa objetada, se autorizará la intervención del Poder judicial para ejercer el control de regularidad dando fin último al asunto.

En otro orden de ideas, el *veto constitucional de fase judicial*: ocurre en Honduras, Ecuador y Venezuela, donde el pronunciamiento vinculante del contralor constitucional es el requisito previo para resolver vía parlamentaria las objeciones interpuestas por el mandatario. En esta modalidad se prescinde de una etapa política-técnica de comprobación por consenso, pues la dilucidación de la regularidad en los proyectos de ley no depende de la concurrencia del criterio técnico de los Poderes ejecutivo y legislativo en una primera etapa, sino que compete exclusivamente al órgano contralor de constitucionalidad, que verifica el planteamiento de la presidencia y delimita con su criterio el ejercicio legislativo con respecto al proyecto objetado.

Por lo anterior, en ambas etapas es posible indicar que los tribunales constitucionales cumplen un papel esencial en el procedimiento de interposición de la objeción por inxequibilidad, pues estos en el veto constitución de dos fases conforman la última instancia de control de regularidad sobreponiéndose institucionalmente sobre el Poder político cuando entre sus detentadores no haya consensos sobre el decreto objetado. Por otro lado, en el veto constitucional de fase judicial, el contralor de constitucionalidad funge como primera, así como última instancia para la corrección de las antinomias. Es decir –sin diferenciar el tipo de proceso- la jurisdicción detenta una posición arbitral para solucionar el planteamiento del Poder ejecutivo y controlar la actividad política-técnica de los actores del gobierno. Finalmente la Sala Constitucional en el sistema costarricense –del veto de dos fases- se equilibra junto con la clase política para controlar la constitucionalidad mediante la intervención mínima a la labor parlamentaria, así como última ratio en el procedimiento legislativo.

En otro orden de ideas, con la investigación comparada es posible advertir una serie de características que resultan importantes para la redacción de normas constitucionales para regular el veto político o constitucional de las cuales se pueden mencionar:

- ✓ El control efectivo de la constitucionalidad de los decretos legislativos vía objeción presidencial está -entre otros elementos- asociado al plazo con que cuenta el Poder ejecutivo para vetar. De modo que la efectividad del mecanismo se relaciona con la lógica de la duración, es decir, si dilación autorizada para el ejercicio de la competencia varía de acuerdo con la extensión del proyecto de ley, el Poder ejecutivo contaría –empíricamente- con un tiempo razonable para dilucidar la regularidad de las futuras normas de la iniciativa parlamentaria con mayor rigurosidad. Por lo que en la región algunos países como Colombia y Paraguay han optado por delimitar el plazo de interposición de acuerdo con la extensión del decreto legislativo, en promedio, los intervalos en Hispanoamérica tienen como mínimo 10 días naturales, un intermedio de 15 días y un máximo de 30 días naturales para la interposición de la objeción.

- ✓ La valoración del veto en la Asamblea Legislativa puede llevarse a cabo con primacía legislativa en un plazo regulado constitucionalmente. La objeción presidencial es interpretada como un proceso reequilibrador de las relaciones de poder entre el órgano ejecutivo y el legislativo, que no suspende o paraliza el trámite por lo que en la propia legislación, la continuidad del asunto es obligatoria luego de devuelto el proyecto de ley, de acuerdo con parámetros de prioridad y caducidad del procedimiento parlamentario. De modo que el conocimiento del veto en la cámara debe darse en el debate más próximo, donde se posicione prioritariamente la discusión de la iniciativa objetada sobre cualquier otro asunto anotado en las agendas de la comisión o el plenario que conozca el veto, con un periodo de caducidad de 30 días hábiles, que en caso de vencimiento archive la propuesta hasta el próximo periodo legislativo.

- ✓ El plazo para resolver la consulta por parte del Tribunal Constitucional puede estar regulado, con el propósito de evitar la instrumentalización por razones políticas del

efecto suspensivo que provoca la interposición del veto constitucional en el perfeccionamiento de las normas o mitigar el retraso involuntario del proceso de consulta dentro del despacho judicial, para lo cual algunos países han establecido un plazo perentorio, cuyo vencimiento haga primar la presunción de constitucionalidad sobre el proyecto de ley.

- ✓ En países como Costa Rica, Uruguay, Venezuela y Guatemala el modelo colegiado el veto se caracteriza por presentar una dinámica de equilibrio en favor del Congreso, pues el procedimiento para observar las futuras normas constituye en el ámbito interno un control intraorgánico del ejecutivo. De modo que la objeción contra las iniciativas parlamentarias solo será válida si se basa en un acuerdo de voluntades entre la presidencia, el ministerio o el consejo de ministros para llevar a cabo el acto. En cambio, cuando el veto se ejerce como una potestad unilateral de la presidencia, disminuye el equilibrio del poder en favor del titular del órgano ejecutivo, pues al no existir una división a lo interno que obligue a la “negociación y el consenso entre voluntades” para objetar la competencia se concentra en el detentador ampliando su influencia en la dinámica de la sociedad gobernada. Es decir, la presidencia goza de mayor libertad para ejercer la competencia de objetar leyes.

- ✓ En las constituciones de Bolivia, México, Nicaragua, Perú, República Dominicana, Guatemala, Paraguay, Panamá, Venezuela, el Salvador y Colombia se han establecido dos competencias que pueden ser accionadas cuando el órgano ejecutivo se resiste a promulgar las leyes dentro de los plazos ordenados. La facultad *de promulgación final* corresponde al Poder ejecutivo de forma ordinaria para finalizar el procedimiento legislativo y la competencia de *promulgación definitiva* actúa como una solución alternativa que permite a los presidentes de los parlamentos promulgar las leyes frente a la suspensión irregular de las iniciativas que pueda ocasionar el órgano ejecutivo, que permite otorgar mayor equilibrio al Estado de derecho pues evita que el mandatario postergar libre e indefinidamente la publicación de las normas emanadas del congreso, lo cual resultaría disruptivo con el “ideal liberal” de un diseño constitucional motivado axiológicamente para mantener un equilibrio del

poder basado en la separación de funciones y el principio de interdependencia, en síntesis el *veto de bolsillo* autoriza el abuso del órgano ejecutivo sobre el legislativo.

- ✓ Las cartas fundamentales de Colombia, México, Perú, Venezuela, Uruguay, así como la costarricense plasman en su redacción el veto parcial y el total de forma conjunta con la finalidad de ordenar su tramitación mediante un procedimiento común, es decir, ambas modalidades tienen los mismos mecanismos para interponerse, tramitarse, superarse así como los efectos que provocan en los decretos legislativos permitiendo, dentro del proceso, la corrección del proyecto de ley de acuerdo con las observaciones del Poder ejecutivo sin necesidad de una promulgación parcial.

IV.- Corolario de los puntos planteados en la presente sección de conclusión es trascendente dar solución a la cuestión *¿Es el veto constitucional un doble control extrajudicial de constitucionalidad de las leyes necesario para el equilibrio de poderes en el Estado costarricense frente a la Sala Constitucional?* Anterior a este trabajo y a la luz del problema de investigación se planteó una hipótesis que indica: *el Veto Constitucional es una institución del Estado necesaria para mantener el Equilibrio de Poderes, pues su aplicación permite un doble control de constitucionalidad en el procedimiento de la formación de las leyes entre el Poder Ejecutivo y Judicial, preservándose así a partir del Principio de Supremacía constitucional el balance de poderes que ordena la Constitución Política, en un ámbito de armonía entre las competencias de la Sala Constitucional y el presidente.* No obstante, esta hipótesis fue comprobada parcialmente en cuanto el procedimiento de objeción por inexecutable no ejercer un doble control extrajudicial de constitucionalidad de las leyes, sino que consiste en un solo control de constitucionalidad extrajudicial o jurisdiccional, que depende del consenso político. Mejor explicado: El veto constitucional costarricense es un mecanismo instrumental que permite al Poder político ejercer un control preventivo, así como extrajudicial sobre los decretos parlamentarios vía consenso sobre la irregularidad objetada entre los órganos: ejecutivo y legislativo; y que, ante el diferendo entre sus detentadores, provoca la concurrencia de la Sala Constitucional para dar solución al asunto. Esta institución resulta necesaria para el equilibrio de poderes, pues su finalidad en el juego democrático es defender la supremacía constitucional frente al parlamento, preservando el orden

constitucional, las limitaciones constitucionales impuestas a la actuación de las autoridades, así como las garantías para el efectivo control y reparación frente a la violación de estas limitaciones. Consecuentemente, el veto constitucional permite desplazar el poder del órgano legislativo de acuerdo con las fronteras fundamentales dadas para el equilibrio. Entonces es posible indicar:

El veto constitucional es una institución del Estado necesaria para mantener el equilibrio de poderes, pues su aplicación permite un control preventivo de constitucionalidad en el procedimiento de la formación de las leyes, vía consenso político entre el órgano ejecutivo y legislativo, que ante la discrepancia de sus detentadores provoca la concurrencia de la Sala Constitucional en última instancia, preservándose así a partir del Principio de Supremacía constitucional el equilibrio del poder que ordena la Constitución Política, en un ámbito de armonía entre las competencias de la presidencia, las diputaciones y la jurisdicción constitucional.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Actas de la Asamblea Nacional Constituyente de la República de Costa Rica de 1949.
- Agüero, Ricardo. El Proceso de Formación de la ley en Costa Rica. (San José: PRODEL, 1995).
- Aguilar, Oscar. Costa Rica y sus hechos políticos de 1949 2º (San José: Editorial Universidad Centroamericana. 1974).
- Aguilar, Oscar. La Constitución de 1949, 9º ed.(San José: Editorial Costa Rica., 1991).
- Alcántara, Manuel y Sánchez, Francisco. “Veto, Insistencia y Control Político en América Latina: Una aproximación institucional” Revista Perfiles Latinoamericanos 19 (2001): 153-179.
- Amaya, Jorge. Control de constitucionalidad 2º ed.(Buenos Aires: Astrea,2015).
- Anaya, Enrique. “La Justicia Constitucional en el Salvador”, Archivos de la UNAM, disponible el 16 de julio de 2018 en <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2894/15.pdf>
- Anderson, Perry. El Estado Absolutista, 15º ed. (Madrid: Siglo Veintiuno Editores S.A., 1998).
- Aragón, Bernal. El Veto Constitucional. (San José: Universidad de Costa Rica, Facultad de Derecho Tesis de Grado, 1974.).
- Aragón, Manuel. Constitución y control del poder. (Buenos Aires: Ediciones Ciudad Argentina, 1995).
- Arce, Celín. La Sala Constitucional como Legislador Positivo. (San José: Universidad Estatal a Distancia, Sistema de Estudios de Posgrado, Tesis de Doctorado en Derecho, 2007.).
- Arroyo, José y Rodríguez, Alexander. Lógica jurídica y motivación de la sentencia penal (San José: Escuela Judicial, 2013).
- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, Reglamento de la Asamblea Legislativa. (San José: División Legislativa, 2012).
- Aviña, Rogelio A. El control preventivo de inconstitucionalidad en México. (México: Universidad Panamericana, Facultad de Derecho Tesis de Posgrado, 2012.).

- Bazán, Víctor. Control de las omisiones constitucionales e inconvenientes (Bogotá: Colección Konrad Adenauer, 2014).
- Benavides, Viviana. La consulta facultativa legislativa de constitucionalidad en Costa Rica: Su papel en el control de constitucionalidad. (San José: Universidad de Costa Rica, Facultad de Derecho, Tesis de grado, 2014.).
- Berger, Peter. “La perspectiva sociológica: El hombre en la sociedad, Introducción a la Sociología” (México D.F.: Limusa, 1973).
- Bidart, German. Tomo I: El Derecho Constitucional del Poder (Buenos Aires: Editorial Comercial, Industrial y Financiera., 1967).
- Bidart, German. TOMO II: El Derecho Constitucional del Poder (Buenos Aires: Editorial Comercial, Industrial y Financiera., 1967).
- Blanco, Roberto. El Valor de la Constitucional., 2º ed. (Madrid: Alianza Editorial, 2006.).
- Carbonell, Miguel y Sánchez, Rubén. “¿Qué es la constitucionalización del derecho?”, Revista Quid Iuris 15(2006): 33-55
- Castrillon, Víctor. “El control constitucional en el derecho comparado” en V jornadas: Crisis y Derechos Humanos, ed. Luis Díaz (México: UNAM, 2016).
- Castro, Oscar. Figueres y la Constituyente del 49. (San José: EUNED, 2007.).
- Castro, Oscar. Rodrigo Facio en la constituyente de 1949.(San José: EUNED., 2003).
- Comisión de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. Dictamen (Art.72-E Const.) del nueve de diciembre de dos mil diez.
- Constitución de Chile, Cámara de Diputados de Chile, disponible el 5 de julio de 2018 en https://www.camara.cl/camara/media/docs/constitucion_politica.pdf
- Constitución de El Salvador, Asamblea Legislativa de El Salvador, disponible el 5 de Julio de 2018 en https://www.asamblea.gob.sv/sites/default/files/documents/decretos/171117_072857074_archivo_documento_legislativo.pdf
- Constitución de la Nación Argentina, Organización de los Estados Americanos, disponible el 5 de julio de 2018 en https://www.oas.org/dil/esp/Constitucion_de_la_Nacion_Argentina.pdf

- Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, Ministerio del Poder Popular para el transporte acuático y aéreo, disponible el 5 de julio de 2018 en <http://www.mpptaa.gob.ve/publicaciones/leyes-y-reglamentos/constitucion-de-la-republica-bolivariana-de-venezuela>
- Constitución de República Dominicana, Agencia de las Naciones Unidas para los Refugiados, disponible el 5 de Julio de 2018 en <http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2010/7328.pdf>
- Constitución del Ecuador, World Intellectual Property Organization WIPO, disponible el 5 de julio de 2018 en <http://www.wipo.int/edocs/lexdocs/laws/es/ec/ec030es.pdf>
- Constitución Nacional de Paraguay, Organización de los Estados Americanos, disponible el 5 de julio de 2018 en https://www.oas.org/juridico/spanish/par_res3.htm
- Constitución Política de Bolivia, Organización de los Estados Americanos, disponible el 5 de julio de 2018 en https://www.oas.org/dil/esp/Constitucion_Bolivia.pdf
- Constitución Política de Colombia, Rama Judicial, Corte Constitucional de la República de Colombia, disponible el 5 de julio de 2018 en <http://www.corteconstitucional.gov.co/inicio/Constitucion%20politica%20de%20Colombia.pdf>
- Constitución Política de Honduras, Poder Judicial de la República de Honduras, disponible el 5 de Julio de 2018 en <http://www.poderjudicial.gob.hn/CEDIJ/Leyes/Documents/ConstitucionHN2017.pdf>
- Constitución Política de la República de Costa Rica 34 ed. (San José: Editorial Investigaciones Jurídicas S.A., 2013), in totus; “Texto único de la Constitución Política de la República de Panamá” Diario La Gaceta Oficial n° 25176 del lunes 15 de noviembre de 2004.
- Constitución Política de la República de Costa Rica de 1847
- Constitución Política de la República de Costa Rica de 1848
- Constitución Política de la República de Costa Rica de 1859
- Constitución Política de la República de Costa Rica de 1869
- Constitución Política de la República de Costa Rica de 1871
- Constitución Política de la República de Guatemala decretada por la Asamblea Nacional Constituyente del 31 de mayo de 1985, Congreso de la República, disponible el 5 de Julio

de 2018 en https://www.congreso.gob.gt/wp-content/plugins/normativa-constitucional/includes/uploads/docs/1511972586_constitucion_politica_de_la_republica.pdf

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Cámara de Diputados, disponible el 5 de Julio de 2018 en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_150917.pdf
- Constitución Política del Perú en el Compendio Normativo, Tribunal Constitucional de la República del Perú, disponible el 5 de julio de 2018 en https://www.tc.gob.pe/tc/private/adjuntos/cec/publicaciones/publicacion/Compendio_Normativo.pdf
- Constitución Política del Uruguay, Parlamento del Uruguay, disponible el 5 de julio de 2018 en <https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/constitucion>
- Constitucionalización, miguelcarbonell.com, accesado el día 17 de noviembre de 2017 en <http://www.miguelcarbonell.com/docencia/constitucionalizacion.shtml>
- Córdoba, Jorge. Código de Derecho Público. (San José: Investigaciones Jurídicas S.A., 2013).
- Córdoba, Jorge. Ley General de la Administración Pública. Con jurisprudencia constitucional, laboral, penal y contenciosa administrativa, 5 ed. (San José: Investigaciones Jurídicas S.A., 2011).
- Crossman, R.H.S. Biografía del Estado Moderno, 3º ed. (México D.F.: Fondo de Cultura Económica, 2003).
- Díaz, David. “La temprana Guerra Fría en Centroamérica: Nathaniel P. Davis, los Estados Unidos y la Guerra Civil de 1948 en Costa Rica” *Opsis* 14 (2014): 18-37
- División Estructural de la Ley, Instituto Nacional de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, disponible el 5 de julio de 2018 en <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2926/13.pdf>
- El Federalista: Artículos sobre la Constitución de Estados Unidos, ed. J.M. Cantilo (Buenos Aires: Imprenta del Siglo, Victoria 151, 1861).
- Escamilla Alberto y Sánchez Ramiro. “Las facultades constitucionales del Ejecutivo en América Latina: entre la concentración y la dispersión de poder” *Revista Estudios Políticos* 37 (2016): 111-141

- Espinoza, Ricardo. Sistema Parlamentario, Presidencial y Semipresidencial., 2º ed. (México DF: Instituto Federal Electoral, 2001.).
- Esquivel, Hernán. Lección de Derecho Constitucional III. (San José: Editorial Isolma S.A., 2011).
- Favoreu, Louis. “La constitucionalización del derecho”, Revista de Derecho 12(2001): 31-43
- Ferajoli, Luigi “Pasado y futuro del Estado de Derecho” en Neoconstitucionalismos, ed. Miguel Carbonell (México D.F.: Editorial Trotta, 2009).
- Fernández, Francisco. “El Tribunal Constitucional español como legislador positivo”, Revista Pensamiento Constitucional 15(2015):127-192
- Flores, Pamela y Hernández, Karin. El Tribunal Constitucional, el control de constitucionalidad y el control preventivo obligatorio con posterioridad a la reforma constitucional del año 2005. (Santiago: Universidad de Chile, Facultad de Derecho, Tesis de Licenciatura, 2013).
- García, Eduardo. La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional 4º ed (Navarra: Editorial Aranzadi S.A., 2006)
- Gómez, Fernando. Diccionario Jurídico 1ª ed. (Santiago: Ediciones Jurídicas Cuyo, 2002).
- Haba, Enrique. La Axiología Jurídica Fundamental: Bases de valoración en el discurso jurídico, 2º ed. (San José: Editorial Universidad de Costa Rica, 2010).
- Heller, Hermman. Teoría del Estado, 6º ed. (México D.F.: Fondo de Cultura Económica., 1968).
- Hernández, Álvaro. La dimensión constitucional del Principio de Conexidad en el Procedimiento Legislativo. (San José: Universidad de Costa Rica, Facultad de Derecho, Tesis de Grado, 2008.).
- Hernández, Rubén. “La Regulación Constitucional del Estado de Derecho” en Los principios cardinales del Derecho Constitucional, ed. Haideer Miranda, Víctor Orozco y Eduardo A. Velandia (Bogotá: Ediciones Nueva Jurídica, 2017).
- Hernández, Rubén. Derecho Procesal Constitucional.(San José: Juricentro S.A., 1995).
- Hernández, Rubén. El Derecho de la Constitución: Volumen I. (San José: Editorial Juricentro., 1993).

- Hernández, Rubén. El Derecho de la Constitución: Volumen II. (San José: Editorial Juricentro., 1993).
- Huerta, Carla. “Sobre la democracia en el poder legislativo” Isonomía: Revista de Teoría y Filosofía del Derecho 4 (1996): 165-171.
- Iglesias, Juan. Derecho Romano: Instituciones de Derecho Privado. 6º ed. (Barcelona: Ariel, 1972).
- Jenkins, Philip. Breve historia de los Estados Unidos, ed 4º. (Madrid: Alianza editorial S.A., 2012).
- Jiménez, Mario. Desarrollo Constitucional de Costa Rica 2º ed. (San José: Editorial Costa Rica.,1973).
- Jinesta, Ernesto. Derecho Procesal Constitucional, 1º ed. (San José: Guayacán, 2014).
- Kelsen, Hans. La garantía jurisdiccional de la Constitución: Justicia Constitucional. (México DF: Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 2001).
- Kelsen, Hans. La Teoría General de las normas. (México D.F.: TRILLAS, 1994).
- Kelsen, Hans. Teoría Pura del Derecho, 2º ed. (México D.F.: Universidad Nacional Autónoma de México., 1982).
- Konrad Hesse, Escritos de Derecho Constitucional 2ºed (Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1992).
- Lambert, Edouard. El gobierno de los jueces (Madrid: Tecnos, 2010)
- Lázaro, Jorge. Tipos de presidencialismos y coaliciones políticas en América Latina. (Buenos Aires: CLACSO, 2003): 15-49
- Locke, John. Ensayo sobre el Gobierno Civil (Buenos Aires: Gradifco SLR, 2007).
- Lowenstein, Karl. “Teoría de la Constitución”(Barcelona: Ediciones Ariel, 1957), 54-57
- Macfarlane, L.J. Teoría Política Moderna (Madrid: Espasa Calpe S.A., 1978).
- Moderne, Frank. “El control previo de constitucionalidad en la Europa contemporánea”, Revista chilena de derecho 20 (1993): 409-416
- Montesquieu, Charles L. El espíritu de las leyes. (Madrid: TECNOS S.A., 1972).
- Montesquieu, Charles L. El espíritu de las leyes. (San José: Trejos Hermanos S.A., 1986).
- Moran, Gloria M. “El derecho comparado como disciplina jurídica: la importancia de la investigación y la docencia del derecho comparado y la utilidad del método comparado

en el ámbito jurídico” Revista Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña 6(2002): 501-530

- Muñoz, Hugo. “Sistema presidencialista moderado. Parlamento racional y sin el co-gobierno de la Sala Constitucional” Revista Parlamentaria 19 (2012):15-51
- Nettel, Ana. “La interpretación jurídica, análisis crítico de dos posiciones positivistas: Hans Kelsen y Alf Ross”, Revista Alegatos 26(1995): 119-124
- Nino, Carlos. Introducción al análisis al Derecho, 2º ed. (Buenos Aires: Editorial Astrea, 2003).
- Nogueira, Humberto. “El Presidencialismo en la práctica política”, Nueva Sociedad 77(1985): 88-98
- Orozco, Víctor. “El impacto de la jurisprudencia de la Corte Interamericana de derechos humanos en el sistema de justicia constitucional costarricense”, Revista Judicial 118 (2016): 61-80.
- Orozco, Víctor. La fuerza normativa de la constitución. (San José: Investigaciones Jurídicas, 2008).
- Países con poderes legislativos unicamerales en la base de datos de Legislatina. “Modelo de Estado, tipo de sistema legislativo y nombre que recibe el Poder Legislativo en los distintos países” Legislatina, Observatorio del poder legislativo en América Latina, disponible el 5 de Julio de 2018 en http://americo.usal.es/oir/legislatina/tipo_sistema.htm
- Pérez, Javier. Curso de Derecho Constitucional, 14º ed. (Madrid: Ediciones Jurídicas y Sociales S.A., 2014.).
- Pérez, Marvin. “La configuración constitucional de los poderes del Estado” Revista Constitución y Justicia Constitucional 6 (2009):73-89
- Pozzolo, Susanna. “Un constitucionalismo ambiguo” en Neoconstitucionalismos, ed. Miguel Carbonell (México D.F.: Editorial Trotta, 2009).
- Procuraduría General de la República de Costa Rica, Procurador Constitucional, San José. Consulta C-147-2006 del siete de abril de dos mil seis. Redacción: Fernando Castillo Víquez.
- Robles, Gregorio. Hans Kelsen: vida y obra (Pamplona: Editorial Aranzadi S.A., 2014).
- Rojas, Magda El Poder Ejecutivo en Costa Rica, 2º ed. (San José: Editorial Juricentro., 1997).

- Rojas, Manuel. Lucha social y guerra civil en Costa Rica 1940-1948. 4 ed. (Editorial Porvenir S.A.1989).
- Rosseau, Jacobo. El Contrato Social, ed 2º. (México D.F.: Dirección General de Publicaciones,1969).
- Saborío, Francisco. Las relaciones jurídicas entre la Asamblea Legislativa con el Tribunal Supremo de Elecciones, el Poder Ejecutivo y la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. (San José: Universidad de Costa Rica, Facultad de Derecho Tesis de Grado, 2009.).
- Sagüés, Néstor P. *La Interpretación Judicial de la Constitución*. (Buenos Aires: Ediciones Depalma, 1998)
- Sagüés, Néstor. Teoría de la Constitución. (Buenos Aires: Astrea, 2004).
- Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, San José. Resolución 1185-95 de las catorce horas y treinta y tres minutos del día dos de marzo de mil novecientos noventa y cinco.
- Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, San José. Resolución 2009-95 de las diez horas y treinta minutos del día veintiuno de abril de mil novecientos noventa y cinco.
- Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, San José. Resolución 2013-008701 de las nueve horas y cinco minutos del veintiocho de junio de dos mil trece.
- Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. San José Resolución 2015-012251 de las once horas, treinta y un minutos del siete de agosto de dos mil quince.
- Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. San José Resolución 2015-012251 de las once horas, treinta y un minutos del siete de agosto de dos mil quince.
- Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. San José Resolución 2015-012250 de las once horas, treinta con treinta minutos del siete de agosto de dos mil quince.
- Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. San José Resolución 1992-3004 de las catorce horas, treinta minutos del nueve de octubre de mil novecientos noventa y dos.
- Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. San José, Consulta Preceptiva, Resolución N° 1084-93 de las catorce horas treinta y nueve minutos del tres de marzo de mil novecientos noventa y tres.

- Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. San José, Consulta Facultativa, Resolución N° 2017-3262 de las nueve horas cinco minutos del tres de marzo de dos mil diecisiete
- Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. San José, Consulta Facultativa, Resolución N° 1999-6054 de las catorce horas con dieciocho minutos del cuatro de agosto de mil novecientos noventa y nueve.
- Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. San José, Consulta Preceptiva, Resolución N° 1084-93 de las catorce horas treinta y nueve minutos del tres de marzo de mil novecientos noventa y tres.
- Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. San José, Consulta Preceptiva, Resolución N° 2015-018012 de las once horas con cincuenta y nueve minutos del trece de noviembre de dos mil quince.
- Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. San José, Consulta Preceptiva, Resolución N° 2018-011658 de las nueve horas con quince minutos del dieciocho de julio de dos mil dieciocho.
- Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. San José. Resolución 2003-02771 de las catorce horas con cuarenta y dos minutos del día tres de agosto de dos mil tres.
- Sala Constitucional, Principios desarrollados por la jurisprudencia constitucional.(San José: Departamento de artes gráficas del Poder Judicial, 2014), 71
- Sala Plena de la Corte Constitucional, Bogotá. Res. C-452/06 del siete de junio de dos mil seis.
- Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia, San José. Resolución 000979-F-2006 de las siete horas con cincuenta y cinco minutos del diecinueve de diciembre de dos mil seis.
- Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia, San José. Resolución 000655-F-S1-2012 de las nueve horas y treinta minutos del primero de mayo de dos mil doce.
- Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia, San José. Resolución 001687-F-S1-2012 de las nueve horas y cuarenta y cinco minutos del trece de diciembre de dos mil doce,
- Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia, San José. Resolución 000550-F-S1-2010 de las nueve horas y doce minutos del seis de mayo de dos mil diez.

- Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia, San José. Resolución 0001022-F-S1-2012 de las catorce horas y cinco minutos del veintitrés de agosto de dos mil doce.
- Salazar, Brians. Levantamiento del Veto Presidencial: Una potestad del Poder Ejecutivo, intrínseca y limitada. (San José: Universidad de Costa Rica, Facultad de Derecho Tesis de Grado, 2015.).
- Salazar, Jorge. Calderón Guardia (San José: Dirección de Publicaciones, Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes. 1980).
- Sánchez, Aldo. et al., Constitucionalismo Costarricense (San José: Editorial Juricentro, 2017).
- Sánchez, Carlos. El Constitucionalismo: sus problemas, el orden jurídico positivo, supremacía, defensa y vigencia.(Buenos Aires: Editorial Bibliográfica Argentina, 1957).
- Sánchez, Francisco. “ Cámaras diferentes, partidos iguales: Los partidos políticos en los bicameralismos de Iberoamérica”, América Latina Hoy 38(2004):77-100
- Soboul, Albert. Compendio de Historia de La Revolución Francesa. (Madrid: Tecnos, 1983).
- Solís, Alex. La Constitución es lo que los jueces dicen: El problema de interpretación constitucional.(San José: Investigaciones Jurídicas S.A., 2009).
- Sun, “Reforma al artículo 72 favorece la democracia” Informador.MX, 29 de mayo de 2011, <https://www.informador.mx/Mexico/Reforma-al-Articulo-72-favorece-la-democracia-20110529-0148.html>
- Suprema Corte de Justicia de la Nación. México Versión taquigráfica de la sesión pública ordinaria N° 8/2010 del jueves 22 de marzo de 2012. p. 3-4
- Texto de la Constitución Política de Nicaragua con sus reformas incorporadas, Diario Oficial La Gaceta n° 32 del martes 18 de febrero de 2014, p. 1254-1284; Asamblea Nacional Constituyente.
- Tribunal Contencioso Administrativo, Sección VIII, San José. Resolución 00034 de las nueve horas del quince de diciembre de dos mil ocho. Voto de mayoría redactado por el Juez Elías Baltodano Gómez.
- Zeledón, Marco. Historia Constitucional de Costa Rica en el bienio 1948-49, 2° ed. (San José: Academia de Historia y Geografía, 1950).