

El Veto Presidencial

Dr. Laureano Camilo FABRÉ

CONCEPTO-NATURALEZA JURÍDICA

El veto es la facultad que tiene el presidente de la Nación para desaprobar un proyecto de ley sancionado por el Congreso impidiendo así su entrada en vigencia.

Pese a que la Constitución Nacional no contiene una cláusula específica al respecto, es innegable su existencia jurídica, puesto que nuestra norma fundamental refiere a esta institución en forma expresa e implícita, así por ejemplo en el art. 78 se refiere al envío de los proyectos de ley sancionados por el Congreso para su examen; el art. 80 menciona los proyectos desechados parcialmente por el Poder Ejecutivo; y el art. 83 establece que “desechado en todo o en parte un proyecto por el Poder Ejecutivo, vuelve con sus objeciones a la Cámara de origen...”.

La mayoría de la doctrina entiende que el ejercicio del veto se vincula con razones de conveniencia política y de armonización del funcionamiento de los poderes del Estado, vale decir que el veto implicaría uno de los tantos resortes de los controles y equilibrios entre los poderes; existiendo múltiples razones para hacer uso de esta facultad, como por ejemplo: oportunidad y conveniencia, de acierto, de forma o de fondo, de constitucionalidad, de eficacia, etc.¹; motivos estos por los que se puede afirmar que el veto es un acto de naturaleza política.

OPORTUNIDAD DE EJERCICIO

El lapso de tiempo durante el cual esta facultad puede ser ejercida por el Poder Ejecutivo está expresamente contemplado en el art. 80 de nuestra Constitución, resultando el mismo de 10 días útiles². Siendo necesario precisar que este plazo se cuenta desde que el Congreso comunica al presidente la sanción del proyecto de ley³. La doctrina es pacífica en cuanto a entender por días útiles los días hábiles administrativos, con lo cual quedarían excluidos del cómputo de este breve término los días feriados y de asueto (situación que podría llegar a beneficiar al Ejecutivo puesto que podría prorrogarse el plazo para hacer uso del veto ya que en muchos casos es él mismo quien dispone esos asuetos).

¹ Conf. Sagües, Néstor P.: Elementos de Derecho Constitucional, Editorial Astrea, 3° edición, 1999, Tomo II, pag. 525; Ziulu, Adolfo: Derecho Constitucional, Editorial Depalma, 1998, Tomo II, pag. 209; entre otros autores y recientes pronunciamientos judiciales, caso del dictamen de la procuradora fiscal (VIII) en “Famyil S.A. c/ Estado Nacional s/ Amparo.”

² Cabe recordar que la Constitución de 1949 había ampliado el plazo de 10 a 20 días hábiles para el ejercicio de esta facultad.

³ Nuestra Constitución no precisa desde cuándo se computa este plazo, pero sin la comunicación oficial del Congreso al Poder Ejecutivo, éste carece de noticia de la sanción, y no puede ni vetar ni promulgar el proyecto de ley, por eso sostengo esta postura. Cabe destacar, al respecto, que el texto constitucional norteamericano, que es anterior al nuestro, recepta textualmente esta interpretación.

El Veto Presidencial

Hay que destacar que si el veto se practicara fuera de este plazo sería **inexistente** y no inconstitucional.

MANIFESTACIÓN DEL VETO

El veto presidencial no está supeditado a formas especiales. El Poder Ejecutivo puede devolver el proyecto de ley observado mediante un mensaje (históricamente es la forma de instrumentación más usada), o por decreto, ambos debidamente fundados. Lo que si necesita, tanto en un caso como en otro, es el refrendo ministerial.

Se ha generado una discusión doctrinaria en torno al refrendo del veto, por cuanto hay quienes sostienen que debe serlo por el Ministro del ramo y quienes por el contrario creen que puede serlo por cualquier Ministro, posición, esta última, a la que adhiero ya que la Constitución no exige lo primero.

VETO, ¿EXPRESO O TÁCITO?

En caso de que el Presidente no haga uso de esta atribución en el tiempo estipulado, la Constitución (art. 80) prevé que el proyecto de ley se reputará aprobado, situación que nos permite concluir que el veto debe ser expreso, y no tácito como acontece en ciertas circunstancias en E.E.U.U.⁴, puesto que de no mediar manifestación alguna en el tiempo estipulado el proyecto de ley resulta promulgado automáticamente y se convierte en ley.

VETO TOTAL Y PARCIAL

Si nos detenemos en el art. 83 de la Constitución Nacional, observamos que el veto puede ser total o parcial⁵, vale decir que un proyecto de ley puede ser desechado, respectivamente, en el todo o en cualquiera de sus partes por el Poder Ejecutivo.

El problema que se plantea con el veto, resulta ser su judiciabilidad, recordemos que es doctrina de la Corte Suprema que: “lo relativo al proceso de sanción y formación de las leyes, al constituir una atribución propia de los poderes constitucionalmente encargados de ello (el Congreso y el P.E., conf art. 77 a 84 de la C.N.), resulta por regla general, ajeno a las facultades jurisdiccionales de los tribunales” (fallos 53:420; 141: 271; entre otros).

Sin embargo, tal criterio reconoce excepción en los supuestos en que se demuestra la falta de concurrencia de los requisitos mínimos e indispensables que condicionan la creación de la ley”(fallos: 256:566; 268:352;)⁶.

⁴ Supuesto del “veto de bolsillo”, donde el presidente norteamericano se encuentra autorizado a no pronunciarse en aquellos casos en que el vencimiento del plazo de 10 días hábiles de que dispone para vetar coincide con el receso del Congreso, bastando que el mandatario guarde el proyecto para que éste no sea puesto en vigencia.

⁵ En la Constitución de Estados Unidos de Norteamérica no está previsto el veto parcial.

El Veto Presidencial

La reforma constitucional del 94 , recogiendo la Jurisprudencia anterior de la Corte Suprema⁷, aceptó como excepción la aprobación parcial y consecuente promulgación parcial del proyecto de ley al prescribir en el art. 80 que los proyectos desechados parcialmente no podrán ser aprobados en la parte restante, sin embargo “las partes no observadas solamente podrán ser promulgadas si tienen autonomía normativa y su aprobación parcial no altera el espíritu ni la unidad del proyecto sancionado por el Congreso”, debiendo además seguirse el procedimiento establecido para la sanción de los decretos de necesidad y urgencia; por lo que habrá que analizar caso por caso que se den estas especiales circunstancias para que la parte no vetada se convierta en ley.

Cabe destacar aquí la diferencia existente entre veto parcial y promulgación parcial, puesto que aunque son dos atribuciones presidenciales, la promulgación parcial supone necesariamente la emisión de una observación o veto parcial por parte del Ejecutivo, pero no ocurre lo mismo con la situación inversa. La promulgación parcial se caracteriza por ser el acto en el que el presidente presta conformidad a la parte no observada del proyecto de ley, vale decir que mediante este acto aprueba esa parte del proyecto convirtiéndolo en ley. Pareciera que la promulgación parcial de una ley tampoco puede ser tácita ya que la propia Constitución en el art 80 establece que se debe seguir el procedimiento de los decretos de necesidad y urgencia para instrumentarla (conf. Art. 99 inc. 3 de la C. N.).

SUPUESTOS EN QUE NO PROCEDE EL VETO

El veto del poder ejecutivo no resulta aplicable en los siguientes supuestos:

- a) cuando se trata de un proyecto de ley de convocatoria a una consulta popular (así lo establece el art. 40 C.N.)
- b) en el caso de un proyecto de ley votado afirmativamente por el pueblo en una consulta popular (así lo dice el art. 40 C.N.)
- c) si media insistencia del Congreso ante un proyecto de ley previamente vetado (conf. art. 83 C.N.)
- d) en el supuesto en que se trate de una ley que desapruebe un decreto de necesidad y urgencia, pese a que no esté expresamente establecido en el articulado de nuestra Carta

⁶ “Famyl S.A. c/Estado Nacional s/amparo”, considerando 10 de la mayoría; fallos 323, 2256 (2000).

⁷ Especialmente a raíz de la doctrina establecida en “Colella, Ciriaco c/Fevre y Basset S.A. y/u otro s/despido” (fallos 268: 362, año 1967) , donde se discutía si la promulgación parcial de 4 de los 62 artículos que contenía el proyecto de la ley 16881, que regulaba el contrato de trabajo, alteraba o no el orden de lo normado en el art. 72 de la Carta Fundamental, en su considerando 7.

El Veto Presidencial

Fundamental, puesto que pareciera que la constitución aquí intercambia los roles del Ejecutivo y el Congreso en el proceso de formación de las leyes (en las especiales circunstancias que establece el art. 99 inc. 3 de la Constitución) confiriéndole a éste último una potestad que juega a favor de la división de poderes y del sistema republicano de gobierno.

- e) si se trata de una ley que revoca la intervención decretada por el Ejecutivo durante la etapa de receso del Congreso, aunque la Constitución no lo establezca expresamente, ya que el presidente de decretar la intervención federal de una provincia o de la ciudad de Buenos Aires debe además convocar al Congreso en forma simultánea para su tratamiento puesto que esta es una competencia que en principio sólo compete al Poder Legislativo, siendo esta una forma de controlar los excesos en que puede incurrir el presidente al hacer uso de esta facultad (arts. 75 inc. 31 y 99 inc. 20 de la C. N.).
- f) en el caso de que una ley suspenda el estado de sitio declarado por el presidente durante el receso parlamentario, ya que como lo establece el art. 99 inc. 16 declarar el estado de sitio es atribución que corresponde al cuerpo legislativo y excepcionalmente al ejecutivo, además de establecer el art. 75 inc. 29 que es competencia del Congreso suspender el estado de sitio declarado por el Poder Ejecutivo durante su receso.

Sin perjuicio de lo aquí expuesto, Bidart Campos sostiene que los actos con forma de ley que por su naturaleza no son legislativos (sino por ejemplo políticos o administrativos) no admiten veto⁸.

CONSECUENCIAS DEL VETO

El veto produce como primera y mas importante consecuencia la suspensión de la entrada en vigencia de un proyecto de ley sancionado por el Congreso, al carecer la iniciativa de los requisitos de la promulgación y la publicación. Esta suspensión puede ser transitoria, ya que si el proyecto original es votado favorablemente por los dos tercios de cada cámara se convierte en ley y pasa al ejecutivo para que lo promulgue⁹.

Otra consecuencia del veto, viene dada por el art. 83 de la C. N., ya que vetado el proyecto vuelve a la Cámara de origen para que se discuta nuevamente. Creo, al igual que Sagües, que si el presidente remitiera el proyecto vetado a una Cámara distinta de la de origen por error y no pudiera

⁸ Bidart Campos Germán, Tratado elemental de derecho constitucional; Ediar; Bs. As.; 1994;; T° II, pag. 321.

⁹ El art. 83 de la C.N. establece cómo deben ser las votaciones y el requisito de la publicación posterior por la prensa de los nombres y los fundamentos de los sufragantes.

El Veto Presidencial

corregir este equívoco dentro del lapso de los 10 días establecidos para ejercer el veto, el proyecto debería quedar promulgado tácitamente, ya que los plazos no pueden prolongarse por errores.

Finalmente, si las Cámaras difieren en las objeciones el proyecto no puede volver a ser tratado en las sesiones de ese año.

EL VETO Y EL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD

Si atendemos a que el control de constitucionalidad, en nuestro sistema, es el mecanismo por el cual se busca garantizar la supremacía constitucional establecida en el art. 31 de la C.N., para que todo el ordenamiento jurídico se ajuste al articulado de nuestra Carta Fundamental y no lo contradiga¹⁰, y a que la Corte ha establecido que esta función es la primera y principal misión que corresponde ejercer a ese Tribunal¹¹, entonces inmediatamente llegaremos a la conclusión de que el presidente mediante el veto no puede realizar control de constitucionalidad alguno. Más aún si tenemos en cuenta que el control de constitucionalidad, en nuestro sistema es difuso, debe ejercerse dentro de un caso o controversia judicial (lo que excluye el control genérico o abstracto) y que la inconstitucionalidad debe ser alegada y probada por parte legitimada, según lo ha establecido la abundante jurisprudencia existente al respecto¹².

Se debe destacar también que antes de su promulgación y sanción la ley no es tal sino tan sólo un proyecto que aspira a formar parte del ordenamiento jurídico.

Sin embargo doctrinarios como Ziulu¹³, Bidart Campos¹⁴, Sagües¹⁵, Gelli¹⁶, Quiroga Lavié, entre tantos otros reconocen en cabeza del Poder Ejecutivo esta facultad mediante el empleo del veto.

Ahora bien, no podemos dejar de advertir que el Poder Ejecutivo bien podría fundar su veto en la contradicción existente entre el proyecto de ley objeto de veto y la constitución, pues el veto es una facultad amplia¹⁷ y ninguna norma prohíbe este accionar a la cabeza del Poder Administrador.

¹⁰ “...es elemental en nuestra organización constitucional la atribución que tienen y el deber en que se hallan los tribunales de justicia de examinar las leyes en los casos concretos que se traen a su decisión, comparándolos con el texto de la Constitución, para averiguar si guardan o no conformidad con esta”; fallos 33-162 (1888).

¹¹ Fallos 318-1154, 1164 (1995); 323-2256 (2000), entre tantos otros.

¹² Excepciones a estas reglas vienen dadas por el control constitucional por acordada, en los que la Corte en ejercicio de facultades de superintendencia, ha ejercido el control fuera de casos judiciales, invocando como fundamento la necesidad de preservar su independencia y la del Poder Judicial o frente al Congreso y el Poder Ejecutivo. Al respecto ver fallos 201-239 (1945); 201-245 (1945); 306-8 (1984); 319-24 (1996).

¹³ Ziulu, Adolfo Gabino; Ob cit., pag. 210; refiere a la finalidad preventiva de control de constitucionalidad.

¹⁴ Bidart Campos, Germán; Ob. Cit., pag. 320.

¹⁵ Sagües, Néstor Pedro; Ob cit. pag. 525, manifiesta que puede existir un control preventivo de constitucionalidad en cabeza del Poder ejecutivo.

¹⁶ Gelli, María; Comentario al fallo Famy, La Ley, t 2000 E, pag.631.

¹⁷ Así lo establece María Gelli en la obra ya citada.

El Veto Presidencial

Circunstancia que me lleva a considerar que el presidente, en la etapa de formación de las leyes puede llegar a ejercer un control de constitucionalidad previo (por cuanto de no estar promulgado el proyecto de ley, sigue siendo tal y no una ley, y por lo tanto todavía no ha generado vinculación alguna con los administrados) y abstracto (por cuanto se lo realiza en ausencia de caso judicial), tal como lo hacen los tribunales constitucionales de la Europa continental¹⁸, ya que el veto produce consecuencias inmediatas y generales sobre los proyectos de ley, por cuanto de resultar vetado el mismo no puede entrar en vigencia y por ende no puede ser aplicado a las relaciones entre las personas. Así entendido me parece posible hablar de control de constitucionalidad del presidente mediante el veto. Sin perjuicio de esto, cabe recordar que el veto es un acto de naturaleza política y por tal motivo las razones del veto pueden ser de la mas variada índole.

Recordemos que para prevenir los excesos en que podría incurrir el órgano ejecutivo trabando la función legisferante del Congreso, nuestra Constitución asigna valor preferente a la voluntad del Poder Legislativo cuando ella se exterioriza por una mayoría de dos tercios de votos en cada Cámara, por sobre la facultad de veto del presidente.

Resulta en este caso de vital importancia que el Poder Ejecutivo fundamente su veto, ya que de insistir el Congreso con la mayoría establecida en el art. 83 de la C.N. y por tanto forzando al presidente, de esta forma, a promulgar el proyecto, los administrados (aunque el criterio presidencial no sea vinculante para los jueces) contaríamos con un antecedente de relevante importancia para acudir a los tribunales a reclamar la supremacía de los derechos reconocidos constitucionalmente. Más aún si la prensa juega su papel informador al respecto haciendo públicos los motivos del veto.

Finalmente hay que destacar que independientemente de la declaración que haga el presidente sobre la constitucionalidad o no del proyecto de ley, la última palabra al respecto siempre la van a tener los magistrados judiciales¹⁹, por cuanto a ellos compete el control de constitucionalidad de las normas²⁰.

RELACIÓN CON LOS TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS

Habiendo sostenido que el veto es un instrumento por el cual el Poder Ejecutivo podría llegar a realizar un control de constitucionalidad previo y abstracto, cabe preguntarse ahora si este hecho

¹⁸ Caso de Suiza, Austria, Alemania, Francia, etc..

¹⁹ a pesar de ello, no veo impedimentos para que los tribunales administrativos que estén dotados de las mismas garantías e inmunidades funcionales que los del Poder Judicial realicen el control de constitucionalidad, por cuanto los tribunales así constituidos gozan de la independencia necesaria para emitir un pronunciamiento.

²⁰ Así lo establece abundante jurisprudencia del mas alto tribunal nacional y la propia constitución en el art. 43.

El Veto Presidencial

fortalece la doctrina que sostienen algunos autores referente a la posibilidad de que la Administración realice, también, el control de constitucionalidad y por ende declare la inconstitucionalidad de la ley²¹.

A mi entender, el veto es una competencia exclusiva del Poder Ejecutivo²² y no de la Administración en general, por ello creo que este no es un argumento que contribuya a la declaración de inconstitucionalidad por la Administración en general. Debiendo destacar también que el control de constitucionalidad en nuestro sistema es difuso y se realiza dentro del marco de un caso judicial compitiéndole a los jueces²³ su ejercicio. Además la Procuración del Tesoro ha reconocido en sus dictámenes (por ejemplo: 84-102, 1963) que la Administración no puede declarar la inconstitucionalidad de las normas²⁴.

RESUMIENDO, EL VETO:

- a) Es una facultad que compete sólo al Poder Ejecutivo.
- b) Es un acto de naturaleza política.
- c) Debe ser expreso.
- d) Puede manifestarse a través de una declaración o de un decreto, pero siempre debe mediar el refrendo ministerial
- e) Debe ser ejercido en el plazo establecido en la Constitución.
- f) Puede ser total o parcial.
- g) El veto parcial no implica necesariamente la promulgación parcial de la parte no vetada.
- h) Debe ser fundado.
- i) Suspende la entrada en vigencia de un proyecto de ley, pero puede ser una suspensión transitoria, por cuanto puede ser revertido por el Congreso(art. 83 C.N.).
- j) Puede ser el medio para que el Poder Ejecutivo realice un control de constitucionalidad previo y abstracto.

²¹ Se destacan entre estos autores Marienhoff (Tratado de Derecho Administrativo T° I, pag. 430, nota 122, 5° edición, Abeledo Perrot, Bs. As., 1995), Giuliani Fonrouge (Derecho Financiero 5° edición, Depalma, Bs. As., 1993, T° II, pag. 775).

²² Conf. Arts. 80 y 83 de la C.N..

²³ Recordemos que la reforma constitucional de 1994 introdujo el nuevo art. 43 que establece "...el juez podrá declarar la inconstitucionalidad..."

²⁴ Cabe traer a colación aquí la Doctrina de la Procuración del Tesoro que establece que la Administración puede abstenerse de aplicar una norma cuando la misma resulte manifiestamente inconstitucional o cuando existan reiterados pronunciamientos judiciales que declaren la inconstitucionalidad de la norma, puesto que de esta forma la Administración también abogaría por la supremacía constitucional.